

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

EL ORDEN PÚBLICO: UN ESTUDIO DE CASO DEL
MANTENIMIENTO, CONTROL Y RECUPERACIÓN EN LA
GRAN UNIDAD HISTÓRICA DE POLICÍA MONTADA DE
LA PNP DURANTE EL 2012 AL 2013

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y
Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión
Pública

AUTOR

Julio César Federico La Torre Pazos

ASESORA

Mag. MERCEDES CRISÓSTOMO MEZA

Lima, enero del 2015

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1	7
CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE EL ESTADO Y EL ORDEN PÚBLICO	7
1.1. Marco Teórico	7
1.1.1. Sobre el Estado	8
1.1.2. El orden público	11
1.2. Estado de la cuestión sobre el orden público como función policial	12
1.2.1. Estudios sobre orden interno en el Perú	13
1.2.2. Estudios sobre orden público en América Latina.....	20
1.3. Marco normativo sobre el orden público.....	22
1.3.1. Marco normativo sobre el orden público.....	23
CAPÍTULO 2	27
LA PROBLEMÁTICA DE LAS OPERACIONES POLICIALES EN EL ORDEN PÚBLICO	27
2.1. La organización y función de la PNP: mantenimiento, control y recuperación del orden público	27
2.1.1. La organización y función de la PNP.....	29
2.1.2. La organización y función de la Gran Unidad Histórica de la Policía Montada 32	
2.2. Las estrategias de planificación para el mantenimiento, control y recuperación del orden público	39
2.2.1. Los planes de operaciones	40
2.2.2. La orden de operaciones y planes de trabajo.....	46
2.2.3. Las apreciaciones de la situación de inteligencia	47
2.3. Causas y consecuencias que limitan una adecuada planificación de las operaciones policiales en el orden público.....	49
CAPÍTULO III	53
PRINCIPALES PROBLEMAS Y DIFICULTADES EN LAS OPERACIONES POLICIALES DEL ORDEN PÚBLICO	53
3.1. Inadecuada organización de la Gran Unidad Histórica Policía Montada.....	53
3.2. Escasez de recursos humanos	57
3.3. Limitación logística.....	59
3.4. Inadecuada capacitación y entrenamiento	64

3.5. Falta de incentivos	68
CONCLUSIONES	72
BIBLIOGRAFÍA	77



INTRODUCCIÓN

El artículo 166 de la Constitución Política del Perú establece las funciones que debe desarrollar la Policía Nacional del Perú (PNP) como institución del Estado, siendo una de ellas garantizar, mantener y restablecer el orden interno y el orden público, incluso apelando al uso de la fuerza coercitiva cuando lo demande. Sin embargo, se mostraría un fracaso en esta función, evidenciado en los daños a la propiedad pública y privada, la pérdida del principio de autoridad del Estado y un clima de inseguridad en la ciudadanía. Asimismo, este fracaso se puede relacionar con la falta de capacidad preventivo-operativo de las Unidades de Control de Multitudes de la PNP, hechos que permiten que en la ciudadanía se tenga una imagen negativa del Estado y de la PNP.

Por estas razones, este estudio se centró en analizar a la Gran Unidad Histórica de la Policía Montada en el período del 2010- 2012 y, consecuentemente, a la Unidad de Servicios Especiales (USE) de Lima Metropolitana, en su función preventivo-operativo de resguardar el orden público. Con este análisis de base, esta investigación tiene como objetivo general determinar los problemas organizacionales y materiales que influyen en la función de mantenimiento, control y recuperación del orden público en la Gran Unidad Histórica de Policía Montada PNP en el período 2012-2013.

Entre los objetivos específicos de la investigación se plantea: a) determinar los problemas de organización y planificación que limitaron la función preventivo-operativo de los conflictos sociales en la Gran Unidad Histórica de Policía Montada PNP en el período 2012-2013; b) establecer los problemas logísticos que limitaron la función preventivo-operativo de los conflictos sociales en la Gran Unidad Histórica de Policía Montada PNP en el período 2012-2013; c) comprobar la influencia de la formación técnico profesional en la función preventivo-operativo de los conflictos sociales que realizó la Gran Unidad Histórica de Policía Montada PNP en el período 2012-2013; y d) establecer los problemas de carácter moral-material (incentivos) que limitan la función preventivo-operativo de los conflictos sociales en la Gran Unidad Histórica de Policía Montada PNP en el período 2012-2013.

La hipótesis que guio la investigación plantea que la inadecuada organización y planificación de las operaciones policiales de carácter preventivo-operativo, la deficiente o relativa implementación material y/o logística, la inapropiada formación y capacitación profesional del personal policial y la falta de incentivos; son las causas preponderantes que motivan el fracaso en la función del mantenimiento, control y recuperación del orden público de la Gran Unidad Histórica de Policía Montada PNP en el período 2012-2013. Esta situación se evidencia en los saldos de muertes y lesiones personales, tanto en los manifestantes y efectivos del orden, daños a la propiedad pública y privada, la pérdida del principio de autoridad del Estado y un clima de inseguridad en la ciudadanía, creando una imagen negativa de la ciudadanía hacia el aparato estatal y la PNP.

Para esta investigación se utilizó una metodología cualitativa que consistió en el análisis de fuentes secundarias y la realización de entrevistas semi-estructuradas. Asimismo, se elaboraron guías de entrevista que fueron sistematizadas en una matriz para cada tipo de actor. Estas se aplicaron a Oficiales Superiores del grado de Coronel, Comandante, Mayor y Sub Oficiales PNP de las USE de la jurisdicción de la VII REGPOL-LIMA.

Se entrevistó, como primer tipo de actor, al Coronel PNP Jefe de la División de Servicios Especiales (DIVSEP), responsable de la organización, supervisión y control, así como de los temas administrativo y operativo de las USE de Lima. De igual manera, se pudo entrevistar a Coroneles PNP que por su experiencia en el servicio tienen conocimiento de las realidades de las USE. Por otro lado, se pudo realizar una entrevista, como segundo tipo de actor, al Jefe de la Gran Unidad Histórica de Policía Montada PNP y algunos Comandantes que ejercieron dicha jefatura, así como al Jefe de Administración de la Gran Unidad Histórica de Policía Montada PNP como tercer tipo de actor. Entre los criterios para elegir a estos actores se consideró su condición de responsable de la administración de los recursos humanos y materiales de la Gran Unidad Histórica de Policía Montada PNP; y de las actividades de capacitación y entrenamiento e incentivos policiales.

Asimismo, se entrevistó al Jefe de Planeamiento Operativo de la Gran Unidad Histórica de Policía Montada PNP como cuarto tipo de actor. Entre los criterios para elegir a este actor se consideró su tarea de planificar y evaluar las operaciones policiales. Finalmente, y como quinto tipo de actor, se entrevistó a Sub Oficiales Superiores y/o Brigadieres PNP, y entre los criterios para

elegirlos como entrevistados se consideró su amplia experiencia en estas unidades policiales y su conocimiento sobre las limitaciones que impiden una labor eficiente, eficaz y de calidad de la Gran Unidad Histórica de Policía Montada PNP.

Para el desarrollo de la presente investigación se realizaron un total de 15 entrevistas. Las opiniones y puntos de vista de estos actores sobre las limitaciones, necesidades, así como sus sugerencias permitieron responder a las preguntas de investigación, comprobar o no la hipótesis y responder a los objetivos.

Cabe mencionar que durante el proceso de entrevistas se presentaron algunas dificultades y limitaciones, como por ejemplo el acceso a los entrevistados y la evasión de algunos de ellos a las preguntas planteadas durante la entrevista. Asimismo, se solicitó previamente el consentimiento informado para la grabación de las mismas, sin embargo ninguno de los entrevistados accedió a firmar el consentimiento quizás por temor a que sus opiniones sean mal interpretadas, por lo que en esta tesis se cita a las personas entrevistadas con código numérico.

Entre las fuentes secundarias analizadas se encuentran el Manual de Organización y Funciones, el Manual de Doctrina de Estado Mayor, el Manual de Control de Multitudes, el Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; y organigramas de la PNP y de la Gran Unidad Histórica de Policía Montada. Por otro lado, los ejes teóricos que han guiado el análisis de esta tesis están relacionados al Estado, orden público, conflictos sociales,

habiéndose consultado a autores como Weber, Heller, Bersch, Jekins, Stein, Subirats, Maliandi, Mitchell, Rondón, Maurice Hauriou a través de Quintero Fátima, investigaciones de Camochumbi, Linares, Rodríguez y Quintana entre otros, así como publicaciones de la Defensoría del Pueblo y la Revista CEPAL.

Esta tesis consta de tres capítulos. En el primer capítulo se presenta el marco teórico y definiciones con las que se analizará la tesis, estudiando al Estado como proveedor y responsable del orden público, para permitir y promover los derechos fundamentales y el desarrollo de las actividades ciudadanas en un clima de normalidad y moderación dentro del contexto local. También se presenta el estado de la cuestión relacionado al tema de la tesis.

El segundo capítulo desarrolla la problemática de las operaciones policiales en el orden público, para lo cual se analiza la organización de la PNP como institución, así como la Gran Unidad Histórica de Policía Montada y USE en forma global. A continuación, se examinan y analizan las estrategias de planificación para el mantenimiento, control y recuperación del orden público a través de los planes y órdenes de operaciones, así como las apreciaciones de inteligencia y causas y las consecuencias que limitan una adecuada planificación de las operaciones policiales en el orden público.

El tercer capítulo aborda los principales problemas y dificultades en las operaciones policiales del orden público. Entre ellos están la inadecuada organización de las USE de Lima Metropolitana, especialmente de la Gran Unidad Histórica de Policía Montada, la escasez de recursos humanos, sus limitaciones logísticas, la inadecuada capacitación y entrenamiento de su personal, y su falencia de incentivos.

Finalmente, se presentan las conclusiones a las que se han arribado, después de un metódico trabajo, teniendo la certeza que constituye un aporte significativo para las Unidades de Servicios Especiales (USE) tan incomprendidas y criticadas por la sociedad y algunas veces dejadas de lado por la institución y, especialmente, por el Estado.



CAPITULO 1

CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE EL ESTADO Y EL ORDEN

PÚBLICO

El presente capítulo presenta los conceptos y definiciones sobre el Estado, el orden público, así como el estado de la cuestión respecto a estudios registrados en relación al orden público como función policial tanto a nivel peruano como en América Latina. De igual manera, se identifica el marco normativo que regula el orden público, así como las normas legales que regulan la función policial, todo ello con el propósito de plantear los ejes analíticos que permitirán analizar a la Gran Unidad Histórica de la Policía Montada en el período del 2010- 2012 y, consecuentemente, a las USE de Lima Metropolitana en su tarea de mantenimiento, control y recuperación del orden público.

1.1. Marco Teórico

La presente investigación se sostiene sobre la base de teorías que guardan relación con conceptos de mantenimiento, control y recuperación del orden público, los cuales se entienden, a su vez, como función de la PNP. Estos conceptos permitirán entender mejor al Estado como una estructura organizada para regular las actividades cotidianas de la comunidad, y que tiene

como compromiso elemental generar bienestar y seguridad a sus ciudadanos. Sin embargo, cuando estos entran en conflicto por sus intereses particulares y/o comunes se origina un desplazamiento de la situación de orden, tranquilidad y paz social, confluendo a la alteración del ambiente de equilibrio al que se identifica como el orden público. Esto motiva o da lugar a que el Estado movilice su poder coercitivo para recuperarlo en aras del bien común.

Estos conceptos relacionados al tema de investigación serán desarrollados concretamente a continuación, lo cual permitirá una mejor comprensión del presente trabajo.

1.1.1. Sobre el Estado

Históricamente el Estado surge del acontecer social, de la vida organizada de un determinado pueblo. Es la propia comunidad y sociedad en su desarrollo dinámico y permanente la que origina al Estado. Doctrinariamente, los elementos del Estado son el territorio, la población y la autoridad sustentados por el derecho positivo y el poder político. En ese sentido, el Estado es consecuentemente una sociedad política y jurídicamente organizada. Sociológicamente, el vocablo Estado refiere al conjunto de fenómenos sociales que se manifiestan en una comunidad geográficamente determinada. Constitucionalmente, el Estado tiene como fin fundamental el orden Interno, como fin primordial la Defensa Nacional y como fin supremo la dignidad de la persona humana.

El concepto de Estado lo define Weber (1967) como “aquella comunidad humana que dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distintivo) reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima”. Entonces, la comunidad humana dentro del Estado está representada por aquellos ciudadanos que viven dentro del espacio territorial, que comparten sentimientos, aspiraciones comunes, idioma, dialectos, tareas, valores, religión, costumbres; y que está sometida voluntariamente a los preceptos condicionantes del Estado.

Por otro lado, el territorio es aquel espacio geográfico, delimitado por fronteras, donde el Estado ejerce su soberanía y donde la comunidad que la integra desarrolla sus actividades en procura de lograr el bien común. El Estado ejerce una calidad de dominio (mando), es decir, un poder coercitivo para imponer por la fuerza (violencia física legítima) la exigencia del cumplimiento de aquellas normas y disposiciones que procuran un vivir pacífico y democrático cotidiano de la comunidad.

Así, un Estado necesariamente debe tener ciertos elementos para que pueda ser calificado como tal. Entre ellos, un Estado se caracteriza por tener un territorio delimitado donde pueda ejercer su soberanía y su poder, además de por tener una población o comunidad a la que sirva y un ordenamiento jurídico (leyes) que sistematicen la convivencia comunitaria. También se caracteriza por tener organismos de gobierno que se encarguen de regular sus tareas o actividades administrativas y políticas, así como una soberanía interna donde aplique sus leyes en el espacio territorial, sin interferencia de

otros Estados, y una soberanía externa, donde se asegure su integridad territorial.

Cuando Heller (1955) señala que “el Estado es la unidad de dominación”, se refiere a que ostenta poder para imponerlo en defensa de la regulación de las actividades de los ciudadanos, así como para someterlos apelando al uso de la fuerza coercitiva legítima (porque solo él está facultado, es decir, legitimado para realizarlo). Asimismo, señala que el Estado es “independiente en lo exterior e interior”, porque una de las condiciones fundamentales para la existencia de un Estado es su independencia interna y externa, ya que debe poseerla y practicarla y no estar sometido a ningún poder exógeno o endógeno. También plantea que “actúa de modo continuo”, es decir, de manera permanente, porque sus actividades organizacionales, regulatorias de servicios, entre otros, de ningún modo pueden suspenderse. Finalmente, un Estado cuenta “con medios de poder propios y claramente delimitados en lo personal y territorial”, es decir, su autoridad y su dominio está definido hacia la comunidad y dentro de un espacio geográfico.

Asimismo, Bersch, y otros (2012), al señalar a la capacidad del Estado como “la habilidad de una burocracia profesional para implementar políticas públicas sin influencia externa indebida”, se representa al Estado como una estructura para diseñar, implementar y ejecutar aquellos propósitos que visualizan un objetivo en bien de la comunidad, es decir, las políticas públicas, independientes de cualquier tipo de influencia interna o externa, para bien y

provecho de la nación, con una burocracia competente en lo técnico y profesional.

Consiguientemente, al amparo de las definiciones vertidas por Weber, Heller y Bersch sobre el Estado, se orientarán y analizarán sus tareas y responsabilidades en relación a nuestro tema que es el orden público.

1.1.2. El orden público

El orden público es aquella situación de tranquilidad y paz interna, regulada por el derecho y garantizada por el Estado a través de las fuerzas del orden (PNP), cuya tarea estatal prioritaria es la de asegurar el normal desarrollo de las actividades de la comunidad en todo el territorio nacional. Además, puede ser considerado como una situación de paz y tranquilidad en la cual hay una observancia plena al orden jurídico, como base normativa para la convivencia entre las personas que integran una comunidad, por lo que se le considera sinónimo de convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada.

Igualmente, el orden público debe ser objeto de una fuerte reglamentación legal para su tutela preventiva contextual, sucesiva y represiva. Se puede agregar, además, que en el Derecho Constitucional se considera al orden público como el límite para el ejercicio de los derechos individuales y sociales. En resumen, el concepto de orden público refiere a una situación de tranquilidad y confianza social en el seguro desenvolvimiento pacífico de la vida cotidiana.

El orden público es un concepto tradicional que, según la doctrina francesa, constituyó el fin de la policía, comprendiendo los ámbitos de tranquilidad, moralidad y salubridad. Quintero (2011), en su análisis del concepto de orden público, se sirve de Maurice Hauriou para conceptualizarlo y define el concepto en el sentido de policía como “el orden material y exterior considerado como un Estado de Derecho opuesto al de desorden, es el estado de paz opuesto al estado de turbulencia, concierne pues a la policía prohibir todo lo que provoca el desorden y merece ser por ello protegido y tolerado todo lo que no lo provoca” (Quintero 2011). Este es un concepto particularmente relacionado a la función policial enmarcada en la Constitución Política del Perú (art. 166), donde establece que una de las finalidades fundamentales de la PNP es la garantizar, mantener y restablecer el orden interno, orden que comprende también el orden público.

Por otro lado, el mantenimiento del orden público, así como su control y recuperación en caso de que sea alterado, se constituye como una responsabilidad inherente y permanente del Estado. De igual manera, en el Derecho Público, el orden público está representado por aquel estado de tranquilidad y paz social que proviene del respeto generalizado al ordenamiento jurídico. Es por estas razones que para la presente investigación se tomará el concepto de orden público que presenta Quintero (2011), en su análisis de esta definición vertida por Maurice Hauriou.

1.2. Estado de la cuestión sobre el orden público como función policial

En la última década, el tema del orden público siempre ha estado en la agenda de los gobiernos de turno. Esto debido a que, de manera continua, este bien común ha sido y viene siendo vulnerado y transgredido de manera sostenida y por diferentes causas. Los ciudadanos, por su parte, pueden afectar al orden público motivados por las insatisfacciones relacionadas a sus necesidades y derechos fundamentales de carácter social, económico, cultural, laboral, étnico, ambiental, etc.; así como por las acciones del Estado a través de sus instituciones o como consecuencia de actividades desarrolladas por agentes privados que fueron favorecidos por éste para realizar diversas actividades económicas, como la extracción de recursos entre otros.

A continuación, se presentarán algunos estudios relacionados al orden público y a los conflictos sociales realizados en el Instituto Nacional de Altos Estudios Policiales de la PNP, los cuales clarificarán el panorama actual y sobre todo futuro sobre el orden público en nuestra patria. De igual forma, se presentarán algunos estudios a nivel Latinoamérica, los cuales no hacen más que ratificar que este bien social es solventado y resguardado por el Estado y que su quebrantamiento no solo se da en nuestra realidad como país sino también en diferentes latitudes de nuestro continente.

1.2.1. Estudios sobre orden interno en el Perú

El Instituto Nacional de Altos Estudios Policiales (INAEP) es el centro de perfeccionamiento y de investigación humanista y científica de mayor nivel en la PNP. Sus estudios de investigación están direccionados a comprender e

interpretar la lógica de aquellos escenarios relacionados al orden interno y, por ende, al orden público. Al respecto, Rodríguez et al. (2009), en la tesis “Estrategias para la aplicación de las técnicas de negociación y los medios alternativos de solución de conflictos en el ámbito de la función policial”, concluyen que en el país existe una tradición histórica de resolver los conflictos mediante el litigio, es decir que no hay una cultura para resolver las controversias a través del diálogo, percibiéndose una tendencia acendrada en la población a polarizar las situaciones y luchar firmemente defendiendo su posición, procurando a toda costa de vencer a su opositor.

Siguiendo con Rodríguez et al. (2009), muchos de los conflictos están compuestos de un pequeño núcleo de metas en cierta medida incompatibles. Esto equivaldría a que sustantivamente los conflictos carezcan de razones suficientemente fuertes para que se den. El problema estaría en la percepción errónea de los motivos y metas de las contrapartes, ya que toda vez que las personas entran en conflicto con rapidez se pueden desarrollar percepciones erróneas que hacen que cada una de ellas vea sus propios motivos y acciones como buenas y los del oponente como malos.

Finalmente, el autor se proyecta en el futuro al sostener que otros serán los escenarios en los que se desarrollarán la vida nacional. Menciona que la globalización impondrá una gran influencia en nuestro país, en donde la prioridad más sustancial será el desarrollo económico con un alto contenido social, la protección del medio ambiente y el uso y explotación racional de los recursos naturales. En este sentido, se dará una excepcional importancia a los

derechos humanos y la convivencia pacífica entre las personas, por lo que el rol de la PNP será de crucial relevancia para lograr mantener el orden y paz interna dentro del Estado.

En la actualidad, efectivamente los conflictos sociales presentan un escenario ambientalista relacionados al tema de recursos naturales, a la extracción mineral, y a la necesidad de preservar nuestra fauna y flora, y el agua; pero también se encuentran conflictos relacionados a los derechos fundamentales, como a la salud, educación, igualdad de género, opción sexual y el de oportunidades. En síntesis, los escenarios presentes y futuros, a corto y mediano plazo, van a exigir una acción estatal acorde a estas situaciones, donde sus instituciones tendrán la necesidad y el deber de ajustarse a esas realidades. Asimismo, el mecanismo de la conciliación deberá ser usado como un instrumento para conseguir la paz para que se convierta en una cultura nacional cuya filosofía se oriente al logro de los objetivos de progreso y bienestar común.

De igual manera, Linares et al. (2009), en su tesis “Rol del Ministerio del Interior en el tratamiento de los conflictos socio ambientales vinculado a la industria extractiva”, explican que el indicado rol deberá estar orientado a trabajos que procuren implementar medidas de prevención, mediante una lógica de criterios que permitan generar un sistema de alerta temprana de conflictos. Asimismo, se plantea encontrar puntos de concertación para la solución de conflictos antes que estos se hayan manifestado, además de procurar lograr una articulación apropiada con otros sectores para atender los

riesgos que percibe la población y evitar exponer a situaciones de alto riesgo al personal policial. Esto quiere decir que antes de que se suscite el conflicto este debe ser identificado plenamente y consecuentemente prevenido, tarea que le corresponde al Estado que, según los autores, no puede seguir exponiendo a la policía como instrumento de fuerza para sofocar los conflictos sociales.

Finalmente, Chamochumbi et al. (2012: 168), en su tesis “Rol de la PNP en las operaciones policiales de restablecimiento del orden público generadas por conflictos sociales de alto riesgo”, identifican cuatro factores que influyen para que estas operaciones policiales no alcancen niveles de excelencia, siendo la Doctrina Policial una de ellas. Esta ha sido dejada de lado puesto que la información teórica que orienta el accionar policial es fundamental y necesita ser retroalimentada y difundida.

Otro de los factores influyentes es de nivel operativo y tiene que ver con el comportamiento del personal policial en la zona de conflicto. Este actúa en frecuentes ocasiones con demasiadas limitaciones de orden numérico, técnico y logístico, por lo que, como consecuencia, las posibilidades de un desempeño eficiente y eficaz son muy limitadas. Por otro lado, y siguiendo con Chamochumbi et al. (2012: 168), se argumenta que el factor administrativo ofrece un papel especial para lograr un nivel de excelencia en estas operaciones, puesto que el planeamiento y la inteligencia son las bases angulares para el éxito de todo tipo de operación policial. Así, planificar permite cubrir todas las posibilidades que se puedan dar en un determinado escenario, pero para ello se debe contar con la información necesaria que será prevista

por el área de inteligencia y que permitirá planificar las operaciones con propiedad y, esencialmente, de manera real.

Finalmente, es influyente el factor de planeamiento operativo, referido a las estrategias que se idearán, visualizarán e identificarán para enfrentar con éxito los conflictos a través de las operaciones policiales. Cada escenario y conflicto que se enfrente exige de una distinta estrategia, por lo que aquellos responsables de diseñar las estrategias deben de tener la capacidad, experiencia y proyección para hacerlas coincidir con la realidad para lograr el éxito de la misión.

De esta forma, se observa que la Doctrina Policial influye en todo el quehacer policial y de manera trascendental en las operaciones policiales de restablecimiento del orden público generadas por conflictos de alto riesgo. Esto debido a que provee los conceptos teóricos necesarios para llevarlos a cabo con un nivel técnico y de excelencia, llegándose a identificar la necesidad de incorporar contenidos referentes al control de disturbios en la malla curricular de las escuelas de formación, especialización y capacitación policial, así como una retroalimentación sobre la base de las lecciones aprendidas y los procedimientos más adecuados y técnicos para el ejercicio de la función policial.

Los factores operativos que influyen sobre las indicadas operaciones policiales para que no se alcancen niveles de excelencia se relacionan con la participación de personal policial de unidades no especializadas en este tipo de operaciones, así como con la insuficiente cantidad de efectivos asignados a las

zonas a operar, el deficiente liderazgo de los jefes operativos en la ejecución de la operación, la falta de motivación en el personal policial participante y el deficiente e inadecuado entrenamiento y capacitación especializada. Por otro lado, los factores administrativos que influyen sobre las operaciones de restablecimiento del orden público se refieren a la inadecuada y/o deficiente formulación de los Planes y Ordenes de Operaciones, al no considerar las necesidades reales de personal, logísticas y financieras, como la escasez de vehículos, armas no letales y material antidisturbios para lograr un adecuado uso progresivo y racional de la fuerza, y la falta de equipamiento policial que garantice la seguridad del personal interviniente. De igual forma, existen manuales, directivas y guías de procedimientos desactualizados y la falta de un centro de capacitación y entrenamiento policial debidamente equipado para la especialización del personal en control de disturbios.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial Nro. 156 (2012) “Violencia en los Conflictos Sociales”, identifica tres elementos que influyen en la operatividad de las USE y los resultados frente al manejo de los conflictos sociales y recuperación del orden público. El primero se relaciona al desconocimiento de los principios del uso de la fuerza y de su aplicabilidad en distintas circunstancias y escenarios. El segundo se refiere al grado de experiencia o inexperiencia de los policías en situaciones de violencia, cuestiones que en conflictos sociales pueden influir positiva o negativamente

en las operaciones¹. El tercero se relaciona con el inapropiado e insuficiente equipamiento con que están dotadas las USE.

Consecuentemente, el problema que recae sobre la operatividad policial de estas Unidades de Servicios Especiales es la falta de equipamiento, puesto que no se cuenta con la cantidad y calidad de equipos adecuados para enfrentar los operativos, como las bombas lacrimógenas, los perdigones de goma, los escudos de protección. Estas limitaciones incrementan el nivel de riesgo para policías y civiles, además de que provocan que su actuación sea poco profesional. Sin embargo, otro aspecto influyente de acuerdo a este Informe Defensorial es la formación policial, en tanto Oficiales como Sub Oficiales durante su formación profesional no llevan temas aplicados a este tipo de hechos sociales, limitando su preparación a cursos de capacitación y planes de entrenamiento que se ejecuten en sus unidades.

De los estudios presentados se puede colegir que en nuestro país aún persiste la cultura del conflicto en nuestra sociedad. Esto nos proyecta a una realidad actual en el que los mayores conflictos sociales son consecuencia de corrientes ambientalistas donde el Estado debe jugar un papel crucial para identificarlos y prevenirlos, para lo cual las USE deben de estar apropiadamente capacitadas, entrenadas y equipadas; situación esta que en la actualidad es limitada en la PNP.

¹ El ejemplo de Bagua y La Parada, Moquegua y Pichanaki. La magnitud del conflicto obligó la participación de personal policial sin experiencia en conflictos sociales muchos de ellos provenientes de comisarías.

1.2.2. Estudios sobre orden público en América Latina

A nivel de América Latina, son evidentes escenarios y niveles diversos de conflictos. Los medios de comunicación a diario nos alimentan de información sobre el acontecer internacional en el tema de conflictos sociales, y describen espacios en donde manifestaciones obreras, campesinas, estudiantiles, étnicas, medio ambientales se enfrentan a las fuerzas del orden en procura de lograr reivindicaciones de sus derechos fundamentales, sociales y políticos, así como de mejores niveles de vida social y cultural vulnerados por el Estado.

Calderón (2012) comenta que entre los años 2009 al 2010 en la región se registraron 2.318 conflictos, sin embargo, éstos no tuvieron una magnitud que pudiera poner en peligro la gobernabilidad de algunos de aquellos países que padecían de estos problemas. Por ejemplo, identifica a Argentina, Bolivia y Perú como los países con mayor número de conflictos sociales, cada uno con un nivel superior de 200 conflictos sociales por año. De igual manera, identifica con menor número de conflictos de este tipo a países como Chile, Costa Rica y El Salvador, todos ellos con un promedio de 58.

Sin embargo, paradójicamente también determina a los países con mayor nivel de radicalidad de sus conflictos, siendo estos Chile, República Dominicana y Venezuela y con un menor nivel de radicalidad Costa Rica, Panamá y Perú. No se puede dejar de lado que, actualmente, países como Venezuela vienen atravesando serios conflictos sociales, más de orden de legitimidad gubernamental y económico. Se concluye que la desigualdad social

se constituye como el primer factor que contribuye para que surjan conflictos sociales en la región de América Latina y que son esencialmente los espacios públicos donde se materializan los conflictos, a través de marchas de protesta, toma de locales, bloqueo de las carreteras, enfrentamientos violentos con la policía, entre otros.

Por otro lado, Juan Quintana (2004) en “Bolivia: Militares y Policías - Fuego cruzado en democracia”, permite dar una mirada externa al caso de la policía Boliviana, la cual enfrenta una severa crisis de institucionalidad e identidad al haberse militarizado su personal para ejercer funciones contra el narcotráfico y la subversión. Esto dio como resultado que sus actuaciones en situaciones de conflictos sociales estén plagadas de desaciertos y atentados contra los derechos humanos. De igual forma, sostiene que existe una permanente confrontación con las FFAA por conservar sus funciones, originando sucesos sangrientos como el motín policial de abril del 2000 en la ciudad de Cochabamba, conocida como la “guerra del agua”. Estos acontecimientos demuestran la magnitud de la crisis estatal boliviana al no lograr una política que permita un control sobre estas instituciones, lo que confluente en un accionar funcional poco ético y profesional por parte de estas instituciones.

Para concluir, se puede afirmar que los estudios realizados respecto al orden público en nuestro país y en América Latina plantean que en nuestra sociedad prevalece la tendencia para resolver los conflictos sociales a través de la violencia. Las fuerzas del orden encargadas de resguardar el orden

público traslucen limitaciones técnicas y logísticas para enfrentar con éxito situaciones de riesgo, dando lugar a que se susciten, en algunos casos, hechos lamentables como los de Bagua, La Parada, Moquegua y Pichanaki.

Igualmente, a nivel de Latinoamérica, si bien es cierto no existe mayor información respecto al tema en cuestión, se puede colegir que algunos países como Perú, Argentina y Bolivia tienen los más altos índices de conflictos sociales por año (200) en comparación con otros como Chile, Costa Rica y el Salvador (58). Sin embargo, a pesar de que algunos países tienen un menor número de conflictos sociales (58) poseen un mayor nivel de radicalidad en sus conflictos, es decir, sus conflictos sociales son altamente violentos. Por otro lado, algunos cuerpos policiales, como la policía boliviana, presentan problemas de institucionalidad e identidad en razón de tener una tendencia a la militarización, originando que sus actuaciones en situaciones de conflictos sociales presenten desaciertos y atentados contra los derechos humanos, existiendo además una permanente confrontación con las FFAA por mantener sus funciones propias de seguridad interna.

1.3. Marco normativo sobre el orden público

La legislación peruana detalla en forma genérica la normatividad relacionada al orden público, no determinándose de manera directa y concreta una ley específica que verse sobre la materia. Esta es una de las más grandes limitaciones y dificultades que encara la PNP en su labor de mantenimiento, control y recuperación del orden social en la nación.

1.3.1. Marco normativo sobre el orden público

La Constitución Política del Perú (1993), en su art. 166, establece la finalidad fundamental de la PNP, siendo una de las principales garantizar, mantener y restablecer el orden Interno, el mismo que engloba el orden público como un bien social y público, determinante para el libre desarrollo de las actividades ciudadanas.

El art. 166 del Código Penal sanciona al que con violencia o amenaza impide o perturba una reunión pública lícita, es decir, no se puede impedir la realización de cualquier tipo de reunión que se encuentre dentro de los márgenes de la ley, que no atenten contra el orden y seguridad pública y estén previamente autorizadas por la autoridad, determinándose de esta manera un límite para los funcionarios públicos en esta materia. De igual manera el art. 167 del Código Penal, se refiere de manera más concreta al funcionario público “que usando sus facultades de manera desmedida no autoriza, no garantiza, prohíbe o impide una reunión pública lícita”. Consecuentemente, este es otro freno legal para aquel funcionario público renuente de garantizar la libertad de reunión de la ciudadanía.

Por otro lado, el art. 315 establece el delito de “disturbios”, instaurando una sanción penal “a aquel que con motivo de una reunión tumultuaria atenta contra la integridad física de las personas y/o mediante violencia causa grave daño a la propiedad pública, incluyendo aquellos actos de violencia que se

susciten con ocasión de un espectáculo deportivo o en el área de influencia deportiva”.

Finalmente, los arts. 365 y 366 del Código Penal penalizan aquellas acciones de violencia o intimidación ejercidas por cualquier ciudadano de manera individual o grupal, que impidan o estorban el ejercicio de sus funciones de cualquier funcionario o servidor público. Dentro de ellas están consideradas de manera tácita aquellas funciones de mantenimiento, control y recuperación del orden y seguridad que ejercen las Unidades de Control de Multitudes durante su participación en la recuperación del orden público, puesto que los policías son funcionarios públicos.

Por su parte, la Ley de la PNP, Decreto Legislativo Nro. 1148, en su art. 4 referido a la función policial, establece que la PNP, en su condición de fuerza pública, vela por la protección, seguridad y el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, el normal desarrollo de las actividades de población y presta apoyo a las demás instituciones del Estado, en el ámbito de sus competencias y funciones. Asimismo, el art. 9 establece las competencias y funciones en materias relativas al orden Interno, el orden público y la seguridad ciudadana.

De igual manera, la Ley del Régimen Educativo de la PNP, Decreto Legislativo Nro. 1151, en el art. 8 establece las especialidades funcionales de la PNP, siendo una de ellas el orden público y seguridad ciudadana. En ese sentido, la PNP está orientada a garantizar, mantener y restablecer el orden interno que contiene al orden público.

El Manual de Control de Multitudes (2012), tiene por objeto dictar los procedimientos, tácticas y formas de intervención para las USE, en casos de alteración del orden público provocado por manifestantes por diversos motivos. De igual manera, el Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial constituye una guía orientadora y reguladora del accionar policial durante el desarrollo de las diversas funciones en su relación permanente con la ciudadanía, siendo su observancia de carácter obligatorio por todos los integrantes de la institución policial, estando pasibles de responsabilidad penal en caso de su incumplimiento.

Por otro lado, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979), es un conjunto de principios y normas de cumplimiento obligatorio, diseñado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Su finalidad es regular la actuación policial dentro de los cánones de la legalidad y no arbitrariedad por parte de todos y cada uno de aquellos funcionarios públicos que tengan que ver con la administración de la justicia, estando inmersos también los efectivos de la PNP. Es decir, esta norma obliga a los miembros de la PNP a su permanente observancia y práctica diaria en todas sus actuaciones funcionales.

Como se ha visto desde la Constitución Política, el Código Penal, la Ley de la PNP y normas legales de carácter internacional, se regula el derecho de la libertad de reunión y se impone límites tanto a los que lo ejercen como a las autoridades encargadas de garantizarla, lo cual es una garantía para su práctica diaria. Sin embargo, como se explicó, en nuestra realidad jurídica no

se tiene una norma jurídica específica dedicada exclusivamente al orden público.



CAPÍTULO 2

LA PROBLEMÁTICA DE LAS OPERACIONES POLICIALES EN EL ORDEN PÚBLICO

La PNP, como institución fundamental del Estado, tiene como mandato constitucional mantener la paz ciudadana y por ende el orden público. El orden público como bien social y responsabilidad del Estado debe ser conservado, mantenido y cuando es alterado necesariamente restablecido. De ello depende que las actividades ciudadanas se desarrollen con normalidad, los espacios públicos sean aquellos donde la gente se reúna y se desenvuelva libremente.

El presente capítulo explicará cómo se diseña la organización de la PNP y particularmente de la Gran Unidad Histórica de Policía Montada, frente a su delicada labor funcional de mantenimiento, control y recuperación del orden público, las estrategias de planificación que incluyen a los planes y ordenes de operaciones, las apreciaciones de inteligencia, así como las causas y consecuencias que limitan una adecuada planificación de las operaciones policiales en el orden público.

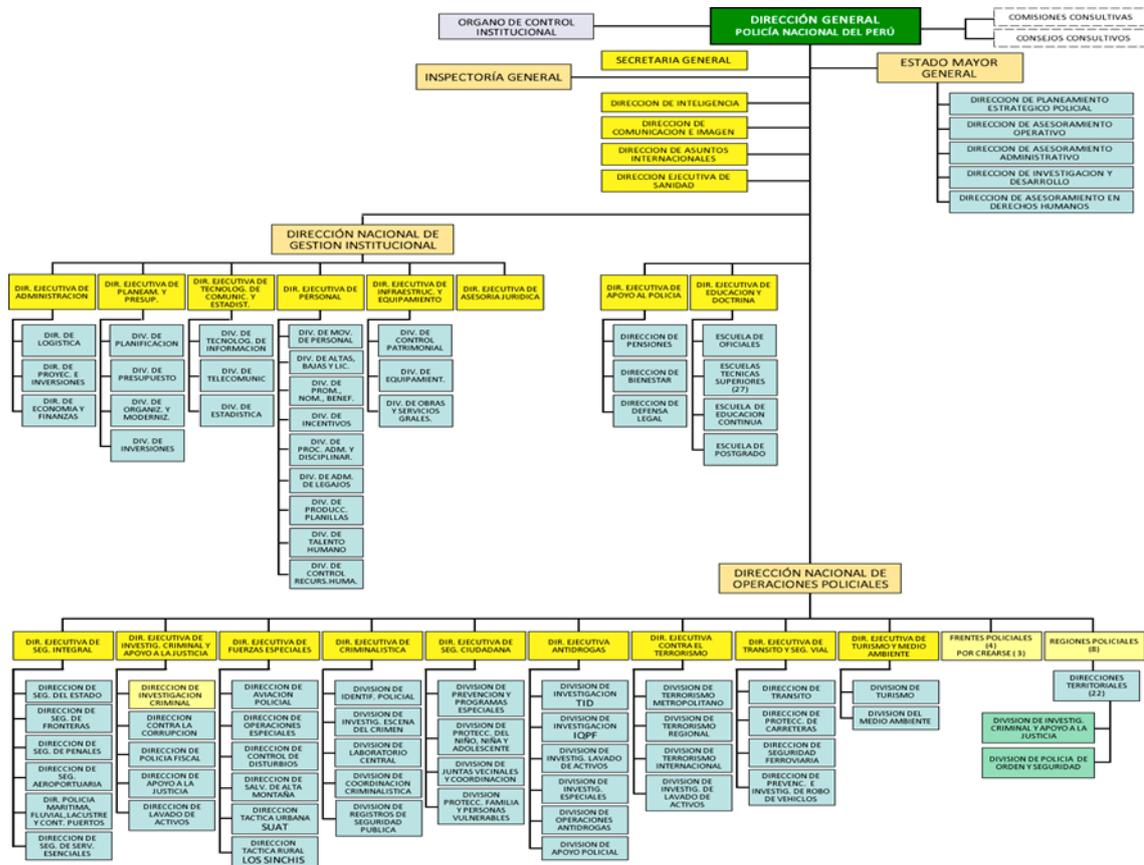
2.1. La organización y función de la PNP: mantenimiento, control y recuperación del orden público

Así como cualquier institución pública o privada necesariamente debe poseer una estructuración sistemática que le permita un funcionamiento fluido y armonizado así como el desarrollo de sus funciones traducidas en actividades hacia el logro de su objetivo supremo que se materializa en su misión. La PNP, como institución del Estado, conforma una organización estructurada de corte piramidal, con un órgano de dirección a la vanguardia de la institución y dependencias tanto administrativas como operativas que la direccionan para cumplir sus funciones preventivo-operativos en la conservación, mantenimiento y recuperación del orden público.

El Gráfico 1 presenta el organigrama de la PNP, y explica en forma general cómo es su estructura organizativa, desde la dirección general, sus órganos administrativos hasta los órganos de línea de corte operativo.

Gráfico 1

Organigrama funcional de la PNP



Fuente: Estado Mayor General PNP 2014

2.1.1. La organización y función de la PNP

Existe un consenso general al reconocer que la PNP es una institución del Estado, formal y expresamente reconocida a través de la Constitución Política Peruana y que, en función de un interés superior de la colectividad que es el de resguardar el orden y la seguridad interna, ejerce el poder coercitivo del Estado en su representación.

En el art. 2, 3 y 9 de la Ley de la PNP se encuentra su naturaleza, finalidad y competencias, y se establece que la PNP es una institución del

Estado, profesional y jerarquizada, con autonomía administrativa y operativa. Esta institución garantiza, mantiene y restablece el orden interno, garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado, con competencia en el orden interno, orden público y seguridad ciudadana, entre otros.

Para entender mejor a esta institución se debe examinar su organización. La PNP cuenta con una Dirección General como órgano de comando de más alto nivel, encargada de la organización, preparación, administración, supervisión, desarrollo, disciplina y empleo eficiente de los recursos. Por su parte, el Estado Mayor como órgano de asesoramiento, se encarga de asesorar al Director General en temas de desarrollo institucional, en la formulación de las políticas, planes y proyectos. Además coordina, supervisa y evalúa la ejecución de las políticas institucionales y la calidad de los servicios policiales.

A su vez, la PNP cuenta con la Inspectoría General como órgano gestor de preservar y controlar el mantenimiento de la disciplina, la imagen, prestigio y calidad del servicio policial. Presenta también órganos de Control Institucional y Defensa Legal, cuyas funciones primordiales están enfocadas al control interno en concordancia con las disposiciones del sistema nacional de control y la defensa legal de la PNP. Ostenta órganos consultivos, los que están orientados a presentar asesoramiento al Director General de la PNP en asuntos que por su naturaleza e importancia institucional son puestos a su consideración, quienes emiten una opinión y recomendación sobre los asuntos consultados.

De igual manera, los órganos de administración interna son aquellos que cumplen funciones de administración, planeamiento y presupuesto tecnológico, comunicaciones y estadística, personal e infraestructura, equipamiento y asesoría jurídica. Sus funciones guardan relación con su correspondiente especialidad funcional, contando además con órganos de apoyo que se encuentran organizados en direcciones ejecutivas y que cumplen funciones de educación y doctrina, inteligencia, comunicación estratégica e imagen.

Por otro lado, los órganos de línea y desconcentrados son aquellos que desarrollan funciones operativas para el cumplimiento de la finalidad fundamental de la PNP y están integrados por la Dirección Nacional de Operaciones Policiales, una unidad de carácter sistémico y ejecutivo, encargado de planear, comandar y supervisar las operaciones policiales e integrado por las Direcciones Ejecutivas, Regiones y Frentes Policiales. Es en este nivel en el que podemos ubicar a la Dirección Ejecutiva de Fuerzas Especiales, en la cual se sitúa la División de Servicios Especiales (DIVSEP), como unidad policial que se encarga de desarrollar las funciones de mantenimiento control y recuperación del orden público, en casos de graves hechos que lo alteren (Ver Gráfico 1).

Del análisis de la estructura organizativa de la PNP, se puede inferir que la organización de esta institución es de corte piramidal. En la cima de la gestión institucional se ubica la Dirección General, órgano de más alto nivel dentro de la PNP encargado de conducir los fueros institucionales. Esta dirección cuenta con órganos de asesoramiento, de apoyo, de administración y

de ejecución, estos últimos hasta el nivel rural. Al observar su estructura organizativa se puede inferir que ésta es excesivamente compleja y, consecuentemente, se deduce que la gerencia es altamente complicada y difícil, pudiendo presentarse situaciones de duplicidad de funciones, deficiente coordinación interna y externa, e inadecuado control de las operaciones. También, se pueden presentar procesos de toma de decisiones demasiado lentos, dilatados en el tiempo, lo que puede provocar que se distorsionen en el camino a su conocimiento y ejecución, provocando problemas administrativos y operativos al interior del instituto, cuestión que se puede reflejar posteriormente en imperfectas intervenciones policiales y consecuentemente en un clima de insatisfacción en la ciudadanía.

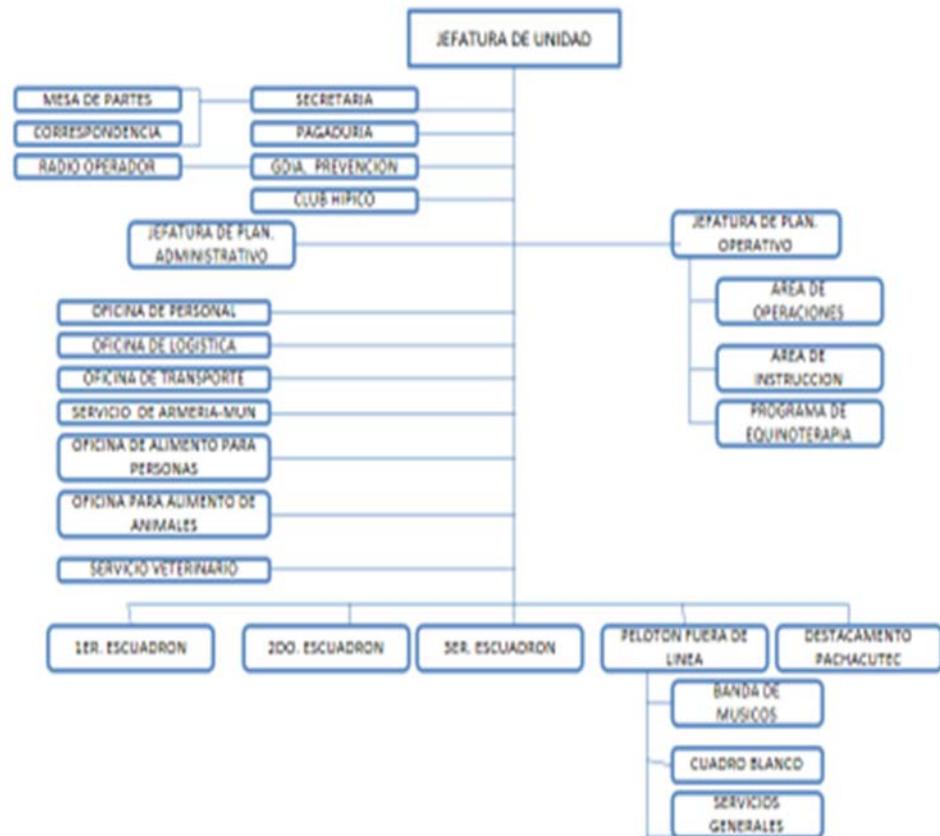
2.1.2. La organización y función de la Gran Unidad Histórica de la Policía Montada

La Gran Unidad Histórica de la Policía Montada presenta una organización ligera y de corte piramidal. Al dar una mirada al Manual de Organización y Funciones, a esta unidad se le asigna la misión de planear, organizar, dirigir y coordinar el funcionamiento y desarrollo de los órganos que conforman la unidad para brindar un eficaz servicio policial en beneficio de la sociedad y el Estado. De esto se deduce que no hay planteamientos de gestión modernos, tales como la eficiencia, efectividad, economía; por lo que se puede plantear que aún se entiende y conceptúa a esta unidad con una administración tradicional, orientada a cumplir únicamente lo que está

dispuesto, sin dar un mayor margen discrecional a los ejecutores, tal como se muestra en el Gráfico 2.

Gráfico 2

Organigrama de la Gran Unidad Histórica de la Policía Montada



Fuente: Gran Unidad Histórica de Policía Montada PNP 2014

La mayoría de Oficiales entrevistados coincidieron en que la organización de estas USE está basada en el Manual de Organización y Funciones, documento que detalla la organización administrativa y operativa, desde la jefatura de unidad, las áreas de administración, de planeamiento operativo y de ejecución llamadas también operativas.

Dentro de las funciones generales se plantea garantizar, mantener y restablecer el orden público, prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad, garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado, prevención, investigación y combate los delitos y faltas. En esta correlación de funciones generales se deduce una errónea interpretación funcional, puesto que estas corresponden a la PNP en el ámbito general, mientras que la función de las USE, como es el caso de la Gran Unidad Histórica de Policía Montada, es la de “mantener conservar y restablecer el orden público cuando este es amenazado o alterado por conflictos sociales en los espacios públicos”.

Asimismo, el planteamiento y enunciación de las funciones específicas (controlar movilizaciones callejeras a través del servicio a caballo para brindar tranquilidad a la ciudadanía, realizar operaciones policiales de patrullaje a pie y caballo, ejecutar operaciones de Control de Multitudes a pie y caballo, efectuar el servicio policial a caballo en espectáculos públicos de trascendencia cuando las circunstancias lo ameriten y lo disponga la superioridad y postteriormente participar en competencias ecuestres en representación de la PNP) son difusas, ya que al detallarlas de manera inapropiada dan un margen repetitivo e

incongruente a las funciones específicas. Sin embargo, se encuentra en esta descripción funcional una coincidencia más directa con la misión de las USE como es el caso de la Gran Unidad Histórica de Policía Montada.

Como USE, la Gran Unidad Histórica de Policía Montada se encuentra a cargo de un Comandante PNP. Entre sus funciones esenciales se encuentran planear, organizar, dirigir y controlar un eficiente servicio policial, y esta labor es desplegada con el apoyo de los jefes de planeamiento administrativo y operativo, los que vienen a ser sus asesores y ejecutores directos, todo ello direccionado a impulsar la operatividad de la unidad. Asimismo, su calidad de Jefe de Unidad lo faculta para otorgar incentivos materializados a través de recompensas que coadyuven a mantener y mejorar la moral policial (entendida esta como la predisposición a trabajar con mayor prolijidad), presupuestos elementales para la buena marcha de toda organización jerarquizada como lo es la PNP. De igual manera, debe ejercer un control sobre los recursos asignados a la Unidad, controlando además que la alimentación que se proporciona tanto al personal y al ganado sea suficiente y nutritivo, lo que trascenderá positivamente en las actividades operacionales.

La Jefatura de Planeamiento Administrativo de la Gran Unidad Histórica de Policía Montada se encuentra a cargo de un oficial con el grado de Mayor PNP, quien desarrolla funciones de administración, a través de la oficina personal, logística, transporte, servicio de armamento y munición, alimento para personas y servicio veterinario. Sin embargo, debe responder además a la estadística operacional, tarea que permite determinar las operaciones policiales

desarrolladas mensual, trimestral, semestral y anualmente, a fin de establecer la producción operacional, niveles de eficiencia y eficacia, y especialmente una proyección al futuro con el propósito de identificar las necesidades de personal, logísticas y elementales, así como los tipos de situaciones violentas que se avecinan en el futuro, todo ello con la finalidad de planificar estrategias y acciones para estar en condiciones de enfrentarlos positivamente.

Por otro lado, la Jefatura de Operaciones es ejercida por un Oficial del grado de Mayor PNP, quien asume la función de planear, organizar y controlar las operaciones policiales, es decir la eficiencia en el servicio policial. Igualmente, asesora al Jefe de Unidad en asuntos relacionados con inteligencia y operaciones policiales, y formula y actualiza permanentemente los planes y órdenes de operaciones y de instrucción. Actúa como Jefe Operativo y/o como adjunto al Jefe de Unidad cuando se emplea operativamente a la Unidad. Pero si bien en esta descripción funcional se aprecia que la función de inteligencia está prevista, en la práctica la unidad carece de una oficina y de efectivos policiales para desarrollar esta función tan elemental para toda unidad operativa de la PNP.

Finalmente, en la línea directa organizacional se ubican 3 escuadrones, que se componen como los elementos humanos dentro de esta Gran Unidad Histórica de Policía Montada. Ellos participan en las operaciones de mantenimiento, control y recuperación del orden público. Además, esta USE cuenta con un pelotón fuera de línea que comprende a la banda de músicos, cuadro blanco, servicios generales y el destacamento Pachacutecq.

Cabe mencionar al programa de equino-terapia, labor sui géneris que empezó a desarrollar esta Unidad hace cinco años, aproximadamente. Este programa tiene como fin explotar la docilidad del caballo para apoyar a la rehabilitación de personas discapacitadas o con alguna limitación sensorial, por ejemplo niños con autismo y síndrome de down. Esta actividad funcional se direcciona principalmente hacia la comunidad, como una forma más de acercamiento y de servicio social a la comunidad.

Al respecto, los oficiales PNP entrevistados coinciden en su opinión informando que la organización funcional que presentan las USE, concretamente la Gran Unidad Histórica de Policía Montada, es la más adecuada. Sin embargo, se puede determinar que si bien en el papel está considerada un área o sección de inteligencia, en la práctica esta no existe y mucho menos realiza labores y funciones de inteligencia. Esto aparenta un desconocimiento de su realidad, y muestra una gran debilidad y limitación en la organización de estas USE y que trasciende negativamente en el planeamiento de las futuras operaciones policiales de riesgo.

Como se ha visto, la organización de las USE, que incluye a la Gran Unidad Histórica de Policía Montada, están orientadas a cumplir una de las finalidades de la PNP enmarcadas en la Constitución Política del Perú y en la Ley de la PNP, que precisan que esta institución tiene como fin “mantener conservar y restablecer el orden público cuando este es amenazado o alterado por conflictos sociales en los espacios públicos”. Sin embargo, cuando estas tareas traducidas en actividades funcionales son enunciadas difusamente

podrían desencadenar interpretaciones funcionales erróneas y consecuentemente alejarse de la verdadera naturaleza de su finalidad fundamental.

Esto último es evidente si se contrapone la Ley de la PNP y el Manual de Organización y Funciones de la Gran Unidad Histórica de la Policía Montada. La Ley instruye que es una institución del Estado, profesional y jerarquizada, con autonomía administrativa y operativa, que garantiza mantiene y restablece el orden interno, garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado, con competencia en el orden interno, orden público y seguridad ciudadana, entre otros. Por su parte, el Manual le asigna funciones generales como garantizar, mantener y restablecer el orden público, prestar protección y ayudar a las personas y a la comunidad. También garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado, hace un trabajo de prevención, investigación y combate los delitos y faltas.

No obstante, no se consideran otras funciones como garantizar, mantener y restablecer el orden público cuando, por situaciones previstas o imprevistas, es alterado por manifestantes a través de, por ejemplo, manifestaciones callejeras, toma de locales públicos, bloqueo de vías etc. Además la función de “prevenir, investigar y combatir los delitos y faltas, así como la seguridad del patrimonio público y privado”, no es inherente a estas USE.

Sin embargo, al examinar las funciones específicas como controlar movilizaciones callejeras a través del servicio a caballo para brindar tranquilidad a la ciudadanía, realizar operaciones policiales de patrullaje a pie y caballo, operaciones de Control de Multitudes a pie y caballo, realizar el servicio policial a caballo en espectáculos públicos de trascendencia cuando las circunstancias lo ameriten, y participar en competencias ecuestres en representación de la PNP; podemos determinar que estas se encuentran descritas de manera más precisa a la realidad y misión de la Gran Unidad Histórica de Policía Montada.

2.2. Las estrategias de planificación para el mantenimiento, control y recuperación del orden público

La estrategia policial es el conjunto de acciones planificadas sistemáticamente en el tiempo que se llevan a cabo para el cumplimiento de la finalidad fundamental establecida en el art. 166 de la Constitución Política del Perú (CPP). De acuerdo al Manual de Doctrina de Estado Mayor PNP la estrategia policial es el planteamiento que describe cómo se lograrán los objetivos generales, esto es qué tipos de servicios o métodos de intervención ayudan a la organización a cumplir la misión y a lograr sus objetivos generales de manera factible y eficaz. Asimismo, el manual plantea que las estrategias de planificación son aquellos procedimientos o actividades flexibles, identificados a través de un proceso de análisis, sobre las potencialidades propias y del oponente, considerando recursos humanos, inteligencia, área que aporta

información sobre las condiciones ambientales; población, terreno, espectro político, social y económico, además de operaciones y logística; a fin de establecer su uso y explotación idónea, plasmadas en un plan u orden de operaciones que permitirán alcanzar el objetivo de la misión.

2.2.1. Los planes de operaciones

En el planeamiento policial se establecen medidas previsionales cuyo objetivo es hacer frente a situaciones esperadas e inesperadas que pongan en riesgo el orden público o para el logro de determinados objetivos en la operatividad policial. Dentro de la lógica policial, la fase del planeamiento es obligatoria para enfrentar cualquier necesidad de participación de la policía en actividades funcionales de mantener, recuperar y restablecer el orden público. Para ello se toma en cuenta diversas consideraciones técnicas, tales como:

- Mantener preparada la unidad policial para que pueda hacer frente a situaciones hipotéticas y a la variabilidad que estas puedan presentar.
- Propiciar una rápida y eficaz capacidad de respuesta en el personal policial, ante situaciones inesperadas.
- Asignar de manera efectiva y coordinada las funciones que deben ser desempeñadas.
- Generar una eficiente comunicación entre el Estado Mayor y el jefe operativo cargo de la operación.

- Mantener informados a los escalones subordinados y a los ejecutivos sobre las tareas a cumplir.
- Establecer las medidas y las normas que se deben aplicar ante el acontecimiento que está siendo enfrentado.

Sin embargo, un Jefe de Unidad de Servicios Especiales del grado de Comandante explica en su entrevista que “cuando se suscitan hechos de alteración del orden público no previstos ponemos en práctica los Planes Operativos Vigentes (POV), los que son planes generales que describen las pautas para las intervenciones policiales”. Con este comentario se deduce que en las USE se cuentan con Planes Operativos Vigentes (POV), en los que se dan lineamientos de carácter genérico para llevar a cabo una operación de orden público, los cuales necesariamente deben ser motivo para formular una orden de operaciones o complementarlo con una Apreciación de la Situación (A/S) que será realizado por el jefe a cargo de la operación. Sin embargo, en la práctica diaria este proceso no se ejecuta, puesto que cotidianamente estas USE se ven abrumadas por una serie de hechos de alteración del orden público que exigen su participación inmediata, no dando tiempo para que se puedan formular estas órdenes de operaciones ni las apreciaciones de la situación.

Esto coincide con lo que sostiene Linares et al. (2009) en su investigación “Rol del Ministerio del Interior en el tratamiento de los conflictos socio ambientales vinculado a la industria extractiva”. En ella se explica que el

indicado rol debe estar orientado a trabajos que procuren implementar medidas de prevención, mediante una lógica de criterios que permitan generar un sistema de alerta temprana a fin de conocer de antemano los posibles conflictos que se puedan estar germinando. De esta forma se podrá estar en condiciones de planificar las operaciones policiales para enfrentarlos con éxito, responsabilidad que recae en el Estado.

Por otro lado, Weber (1967), Heller (1955) y Bersch (2012) plantean que el Estado es el responsable de implementar y materializar políticas públicas, con el propósito de ser capaces de identificar en el futuro conflictos sociales con el fin de prevenirlos y enfrentarlos, y, si se diera el caso, apelar al monopolio de la violencia física legítima ejecutado a través de la PNP. De igual manera, Quintero (2011) en su análisis sobre el orden público en definición vertida por Maurice Hauriou, indica que este es un estado de hecho opuesto al de desorden. Es el estado de paz opuesto al estado de turbulencia. En ese sentido, concierne a la policía prohibir todo lo que provoca el desorden y merece ser, por ello, protegido y tolerado todo lo que no lo provoca.

Se coincide, entonces, en que es tarea de la PNP mantener, conservar y restablecer este orden cuando se ve alterado por situaciones conflictivas en la vía pública. Para esto, esta institución debe estar dotada tanto de los conceptos doctrinarios, particularmente del Manual de Control de Multitudes, así como de las normas legales nacionales e internacionales, como el Manual de Doctrina de Estado Mayor, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el Manual de derechos humanos aplicados

a la función policial; además de los elementos logísticos adecuados para cumplir dichas funciones.

Empero, esta lógica no es del todo real en las USE, puesto que, como señala la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial Nro. 156 (2012) “Violencia en los Conflictos Sociales”, existen tres elementos mencionados anteriormente que influyen en la operatividad de las USE en relación a los resultados frente al manejo de los conflictos sociales y recuperación del orden público: el desconocimiento de los principios del uso de la fuerza y de su aplicabilidad en distintas circunstancias y escenarios, el grado de experiencia o inexperiencia de los policías en situaciones de violencia que en conflictos sociales pueden influir positiva o negativamente en las operaciones, y el inapropiado e insuficiente equipamiento con que están dotadas las USE.

En ese sentido, el Planeamiento Operativo, referido a las estrategias que se idearán para enfrentar los conflictos a través de las operaciones, exige de una estrategia diferente para cada escenario y conflicto que se enfrente. Por tanto, aquellos responsables de diseñarlas deben tener la capacidad, proyección y experiencia para hacerlas coincidir con la realidad, para lograr así el éxito de la misión.

De acuerdo al Manual de Doctrina de Estado Mayor de la PNP, los planes de operaciones se definen como “un conjunto organizado de actividades que han sido previstas para ejecutar una acción de reposición de la seguridad y el orden”. Su ejecución debería asegurar el cumplimiento de una misión en tanto son formulados sobre supuestos y hechos específicos. La efectividad de

los planes se basa en su carácter flexible, ya que estos pueden ser modificados, perfeccionados y actualizados gracias a la formulación de apreciaciones y al análisis de estas.

Cabe señalar que durante la formulación del plan y ejecución de la operación policial deben primar principios como la delegación de autoridad, que implica el ejercicio de la autoridad necesaria para cumplir con las responsabilidades que se le asignen. Asimismo, es necesaria una Unidad de Comando, con lo que se refiere a que debe haber un solo jefe operativo. De igual manera, se debe establecer una cadena de comando y mantener el control de los subordinados, debiendo además considerarse la flexibilidad para asegurar el cumplimiento de la misión, pese a los cambios de las situaciones y de las condiciones existentes.

Por otro lado los planes de operaciones son diseñados para enfrentar situaciones específicas, pudiendo ser definidos como un “conjunto de medidas y de previsiones que han sido asumidas como necesarias, en tanto que se basan en apreciaciones de la situación para que la policía desarrolle operaciones en situaciones especiales”. Además, el planeamiento de una operación policial requiere de un análisis del contexto donde se va intervenir, el cálculo de pertrechos y de efectivos policiales que se requerirán, así como el establecimiento de una línea de comando, estrategias de acción, formalización de objetivos e identificación de los riesgos del operativo.

Sin embargo, pese a que las operaciones se plantean con la finalidad de no generar un costo social, los problemas de formación, capacitación, entrenamiento, experiencia, logística y normatividad policial en materia de

violencia y conflictos sociales hacen que las intervenciones de la PNP se presenten con un alto nivel de riesgo para la vida e integridad de los actores sociales del conflicto. Esto debido a que cuando se da una errónea interpretación de la situación real por inexperiencia del jefe a cargo de la operación materializada en el plan u orden de operaciones, y cuando existe insuficiente capacidad de información de inteligencia aunado a la escasez de los recursos humanos y logísticos, además de la premura del tiempo; se amplían las posibilidades de fracaso y riesgo para las operaciones policiales. Esto coincide con lo explicado por la Defensoría del Pueblo que señala que uno de los factores que motivan el fracaso policial en situaciones de violencia de conflictos sociales es su escasa o limitada capacidad logística.

Para todos los eventos que requieran el concurso de las USE se debe tomar en cuenta y poner en práctica lo que dispone el Manual de Doctrina de Estado Mayor PNP para el planeamiento de las operaciones. Es decir, se deberá identificar los objetivos generales y específicos y el tipo de servicio más acorde a la situación a encarar. Es en el planteamiento en el que se describe cómo se lograrán los objetivos generales, qué tipos de servicios y modalidad estratégica se usará para cumplir de manera eficaz y eficiente la misión. Se tiene en cuenta, además, que las estrategias se identifican a través de un proceso de análisis sobre nuestras potencialidades y las del oponente, y finalmente son plasmadas en el plan u orden de operaciones; sin embargo, en algunas oportunidades este proceso no puede ser llevado a cabo por la premura del tiempo y por eventos intempestivos, quedando la ejecución de las

operaciones policiales a merced de la experiencia y sentido común de quienes ejecutan una operación de orden público.

2.2.2. La orden de operaciones y planes de trabajo

En la práctica, la División de Servicios Especiales (DIVSEEP), como unidad que comprende bajo su comando a las USE, se encarga de formular y emitir las ordenes de operaciones a fin de que estas lleven a cabo operaciones de mantenimiento, control y recuperación del orden público. Es en este documento donde se transmiten las instrucciones de carácter ejecutivo y las disposiciones que deben ser acatadas por los jefes a cargo y efectivos policiales en las operaciones policiales a ejecutar.

Este documento se caracteriza también por su precisión, puesto que su redacción debe establecer de manera clara cuál es la misión. Además, debe ser breve, enunciado con frases claras y concisas para procurar su fácil entendimiento. También debe ser de carácter imperativo, estableciendo responsabilidades por su incumplimiento. Al ser firme no debe dejar lugar a dudas para su interpretación. De igual manera, requiere ser visualizado desde un punto de vista de la seguridad, puesto que la orden debe ser estudiada detalladamente antes de ser emitida a fin de minimizar cualquier riesgo potencial que juegue en contra del éxito de las operaciones y la seguridad del personal interviniente.

Además, para la ejecución de cualquier operación policial, su elaboración es de cumplimiento obligatorio y de vital importancia, ya que es la guía que permitirá materializar estas operaciones hacia el logro del objetivo

final que es el cumplimiento de la misión. En la práctica, esta fase de planeamiento, traducido en una orden de operaciones, se ejecuta a través de la División de Servicios Especiales (DIVISEP), que, como se mencionó, es la unidad que tiene bajo su comando a todas las USE de la ciudad de Lima. Sin embargo, ante algunos eventos de alteración del orden público inesperados y por la exigencia del tiempo, se omite su formulación, confeccionándose en su reemplazo los Planes de Trabajo, el cual es un documento corto, a nivel de unidades operativas, en que expresa concisamente el propósito de la acción policial, las tareas a cumplir y los efectivos comprometidos.

2.2.3. Las apreciaciones de la situación de inteligencia

La apreciación de la situación de inteligencia como documento formal es emitida por el área de inteligencia y sirve de base para la formulación de los planes y ordenes de operaciones. De acuerdo al Manual de Doctrina de Estado Mayor su confección exige seguir un proceso metodológico de análisis, en el que primariamente se debe definir el problema o misión a cumplir, los actores involucrados. En él, se analizan y detallan las fortalezas y debilidades propias y del oponente, las condiciones meteorológicas y ambientales, el terreno donde se va a operar, la población, los escenarios que pueden ser de orden político, social, económico, educacional, laboral, étnico, ecológico, reivindicativo de derechos y libertades entre muchos otros, para luego identificar los propósitos de los actores en conflicto. Estos supuestos, en mayor o menor proporción, influirán para el cumplimiento de la misión de una unidad operativa como son las USE.

En la práctica, es la División de Servicios Especiales (DIVSEP) la que se encarga de formular las apreciaciones de la situación de inteligencia, toda vez que cuenta con un área o sección de inteligencia y con personal capacitado en esta función. Sin embargo, las USE analizadas, y especialmente la Gran Unidad Histórica de Policía Montada, tal como lo ratifican los entrevistados 1, 2, 4 y 5 y otros; carecen de una oficina y personal que se encargue específicamente de esta función de inteligencia, siendo quizás esta limitación una de las posibles causas potenciales para el fracaso de las operaciones policiales. Esto debido a que, como argumentan un importante grupo de los consultados, tanto a nivel de Oficiales como Sub oficiales, “si la inteligencia no produce la información necesaria y a tiempo, la operación está condenada al fracaso o, por lo menos, dificulta o pone en riesgo las operaciones de control de multitudes”. Además, en situaciones de emergencia y por la premura del tiempo, su formulación puede ser omitida más no la acción misma de la apreciación del lugar.

El problema que se identifica está en el plano operativo, en razón que para este tipo de operaciones es vital contar con presupuestos de personal capacitado y entrenado, con la suficiente experiencia profesional en este tipo de intervenciones, con un jefe que lidere directamente cada operación, contando además con los pertrechos logísticos (armas no letales, agentes químicos, equipos antimotines, unidades móviles adecuadas y operativas), que permitan asegurar el cumplimiento de la misión, bajo la regla del menor costo social.

2.3. Causas y consecuencias que limitan una adecuada planificación de las operaciones policiales en el orden público

Las causas y consecuencias atribuibles a una inadecuada planificación de las operaciones policiales en el orden público son muy variadas. Sin embargo, las causas que con mayor frecuencia se manifiestan son las siguientes:

- La impericia o falta de experiencia profesional en los encargados de formular tanto los planes u órdenes de operaciones.
- No contar con el personal suficiente, capacitado y entrenado en inteligencia, quienes son los encargados de proporcionar la información necesaria para elaborar la apreciación de inteligencia.
- La no formulación de los planes y/o órdenes de operaciones.
- El escaso tiempo para realizar una Apreciación de la Situación (A/S) del lugar o zona a operar.
- La errada interpretación de la situación existente para confeccionar los documentos orientadores para la operación.
- La falta de capacidad de liderazgo del Jefe de Unidad, su inexperiencia profesional, para poder interpretar y orientar las acciones de comando que conduzcan a una adecuada planificación de las operaciones policiales.

Cuando se analizan estas causas atribuibles a una inadecuada planificación de las operaciones policiales, se identifican como principales la impericia o falta de experiencia profesional en los encargados de formular tanto los planes u órdenes de operaciones, puesto que si bien es cierto que la

formulación de estos planes ya están previstos en un esquema metodológico, para su formulación es necesario que quien o quienes lo formulen estén capacitados técnicamente para ello. Asimismo, deben poseer la suficiente experiencia profesional, no solo para su formulación sino también para su desempeño en las actividades operativas que demanden estos planes u órdenes de operaciones.

De igual manera, los entrevistaos registran que las USE, que incluyen a la Gran Unidad Histórica de Policía Montada, carecen de un área u oficina de inteligencia. Esto constituye una seria limitación operativa, ya que el acopio de información es imprescindible en los procesos y tareas de formulación de planes y ordenes de operaciones. Asimismo, cuando se interpreta de manera errónea la situación existente, consecuentemente la formulación de los documentos orientadores para la operación termina fuera de contexto, poniendo en grave riesgo las operaciones.

Por otro lado, la falta de liderazgo del Jefe de Unidad y su inexperiencia profesional para comandar una USE son dificultades graves ya que para estas unidades policiales necesariamente deben ser nombrados aquellos oficiales que reúnan condiciones apropiadas para cubrir esas jefaturas y que durante su carrera profesional hayan trabajado en estas unidades.

Ante esto, se pueden presentar las siguientes consecuencias:

- Que los planes y ordenes de operaciones, no respondan a la realidad de los hechos a enfrentar.

- Intervenciones poco profesionales, excesos y omisiones, poniéndose en riesgo la integridad física y la vida del personal policial interviniente y de los manifestantes.
- El fracaso de la función de las USE, materializada en muertes, heridos, daños a la propiedad pública y privada, y una mala imagen de la PNP ante la sociedad.
- Que el personal no se encuentre oportuna y adecuadamente informado para hacer frente a situaciones de graves alteraciones del orden público, como consecuencia de conflictos sociales.

Al analizar estas consecuencias se puede deducir que los planes y órdenes de operaciones han sido formulados de manera inapropiada, con insuficiente información tanto de personal, inteligencia, operaciones y logística. Tal como exige la doctrina, “los planes y ordenes de operaciones obedecen a un minucioso análisis de las cuatro áreas (personal, inteligencia, operaciones y logística), que permitirá establecer las necesidades, las alternativas de solución y elegir la mejor forma de acción”. Por lo tanto, al no haberse realizado ese proceso, las acciones presentan errores en su formulación y quedan fuera del contexto real, poniendo en riesgo el resultado que se persigue así como la seguridad de los participantes. De igual forma, cuando estos son puestos en práctica en el teatro de operaciones obliga a improvisar, conllevando a que aumenten las posibilidades de fracasar en el intento de alcanzar el éxito de las operaciones, lo cual incide en el deterioro de la moral del personal (entendida

esta como la predisposición para esforzarse a fin de que las actividades salgan de la mejor manera) y en la desconfianza hacia quienes los comandan.

Consecuentemente, la Gran Unidad Histórica de Policía Montada plantea una organización de corte piramidal, ejecutivo funcional, provista de áreas de administración y planeamiento operativo. Esta unidad no participa en la formulación de los planes y ordenes de operaciones, los cuales son provistos por la División de Servicios Especiales (DIVISEP) de la VII REGPOL-LIMA, de forma tal que adolece de una oficina de inteligencia que le permita obtener la información necesaria y oportuna para ejecutar de la mejor forma las operaciones policiales que se le asignen. Esto constituye una seria limitación y riesgo para el objetivo de alcanzar el éxito de las operaciones de mantenimiento, control y recuperación del orden público.

CAPÍTULO III

PRINCIPALES PROBLEMAS Y DIFICULTADES EN LAS OPERACIONES POLICIALES DEL ORDEN PÚBLICO

A través de la historia de nuestro país, ha quedado demostrado que todas las instituciones públicas de manera sistemática han adolecido de problemas organizacionales, limitaciones en la calidad y cantidad de sus recursos humanos y materiales. Esto, consecuentemente, ha afectado su buen desempeño y el logro de sus metas y objetivos, así como las restringidas capacidades técnico profesionales y un errado programa de incentivos.

En el presente capítulo se analizará cómo se desarrolla la dinámica de estos factores dentro de las USE de la PNP, especialmente en la Gran Unidad Histórica de Policía Montada.

3.1. Inadecuada organización de la Gran Unidad Histórica Policía Montada

Todas las instituciones públicas o privadas, para el desarrollo de sus actividades productivas, tienen que estructurarse en concordancia a la naturaleza de las funciones que desarrolla. Como se describiera en el capítulo 2, las USE de la PNP poseen una organización estructural de corte piramidal-vertical, propia de estas instituciones jerarquizadas, donde el peso de la

conducción y materialización funcional de sus operaciones recae sobre el Jefe de Unidad.

De acuerdo a lo expuesto por los Oficiales entrevistados para esta tesis, “la organización de estas unidades policiales de control de multitudes están direccionadas fundamentalmente por su respectivo reglamento de organización y funciones”, documento que detalla cómo se organizan y funcionan cada una de las áreas, las tareas y funciones que desarrollan en el ámbito administrativo y operativo. Su propósito es gestionar todos aquellos recursos humanos, logísticos y financieros puestos a su disposición, así como aquellas labores de corte documentario que permiten la realización de dichas actividades que concluyan en operaciones policiales de carácter preventivo-operativo en el ámbito del orden público.

Si bien es cierto que otrora años atrás estos modelos de administración, jerarquizados y verticales, fueron los más aparentes y adecuados para el logro de resultados positivos hacia una buena gestión, hoy en día es necesario e imprescindible renovarlas hacia un nuevo modelo de gestión de tipo horizontal, en el que la administración de estas unidades sea un compromiso y responsabilidad de todos los funcionarios que la integran. Con esto se quiere decir que todos los actores se deberán encontrar plenamente identificados y comprometidos con la organización, dejando de lado la burocracia administrativa que no hace más que convertirlas en una entidad torpe y lenta en su tarea de brindar seguridad a la ciudadanía.

En el nivel de la planificación, estas dependencias policiales cuentan con áreas de planeamiento operativo cuya función primordial es ejecutar un planeamiento permanente de futuras operaciones policiales de mantenimiento, control y recuperación del orden público; confeccionando para ello los planes de operaciones en los que se dispone de manera genérica las actividades y tareas para llevar a cabo una operación policial. Los planes de operaciones buscan mantener preparada a una unidad a fin de que esta se encuentre en condiciones de hacer frente a situaciones hipotéticas de alteración del orden público y a la variabilidad que estas puedan presentar. De igual manera, buscan propiciar una rápida y eficaz capacidad de respuesta ante situaciones inesperadas, asignando de manera efectiva y coordinada las tareas que deben ser desempeñadas. Asimismo, buscan generar una comunicación más fluida entre el comando general y el jefe a cargo de la operación.

Por otro lado, las ordenes de operaciones son documentos que se formulan como consecuencia de un plan de operaciones y/o cuando la situación de urgencia y apremio obliga a obviar la formulación del plan de operaciones. De acuerdo al Manual de Doctrina de Estado Mayor, “la orden de operaciones es aquel documento en el que se expresan indicaciones, instrucciones formales, así como las acciones que deben ser acatadas y realizadas por los efectivos policiales y que son transmitidas por un comando a su personal”.

Debido a que las órdenes de operaciones ponen en práctica los planes de operaciones, es en ellas donde se establecen las funciones y

responsabilidades de los efectivos policiales en general y del comando en un ámbito específico. Por ende, constituyen documentos que, de presentarse el caso, deben ser solicitados para esclarecer hechos relacionados con el planeamiento, la organización y ejecución de una operación así como las responsabilidades asignadas. En el caso de las órdenes de operaciones, es importante subrayar que el valor de este documento radica tanto en su carácter operativo como evaluativo, puesto que guía el accionar policial y al mismo tiempo establece responsabilidades.

Sin embargo, para que estos documentos tengan el sustento lógico y respondan a una realidad, deben ser formulados en base a las apreciaciones de inteligencia, de personal y logística. Estos documentos proveen la información necesaria sobre estas áreas a fin de que se pueda determinar la mejor alternativa de acción, contando con los elementos humanos, recursos logísticos y, primordialmente, con la información necesaria sobre nuestra capacidad operativa y la del oponente, así como los escenarios donde se intervendrá, que pueden ser de tipo social, económico, laboral, étnico, ambiental, entre otros.

De acuerdo a lo expuesto por los Oficiales Jefes de las USE entrevistados, “en la práctica, estos documentos (planes y ordenes de operaciones) no son formulados a nivel de las USE, concretamente en la Gran Unidad Histórica de Policía Montada”, puesto que ellas reciben de la División de Servicios Especiales (DIVSEP) las órdenes de operaciones ya formuladas. Además, plantean que "estas unidades no cuentan con una oficina de

inteligencia”, carencia esta que limita su capacidad de planeamiento y provisión de información para la ejecución de las operaciones de control de multitudes.

3.2. Escasez de recursos humanos

En toda organización pública y/o privada, el elemento humano se constituye como el eje motor que impulsa el desarrollo de sus actividades. Es la base angular en la cual se sostiene y se proyecta en el tiempo para lograr sus propósitos presentes y futuros, ya que poseen la capacidad de discernir entre lo positivo de lo negativo. Por lo tanto, el éxito o fracaso dependerá, entonces, de la capacidad de mejorar y potenciar sus capacidades para lograr un desempeño óptimo dentro de la organización.

En la PNP, concretamente en las USE, los efectivos destinados en ellas deben ser lo suficientemente aptos para cumplir las funciones de mantenimiento, control y recuperación del orden público, considerando además la cantidad suficiente que permita el aseguramiento de las tareas que se ejecutaran. Las USE son dependencias policiales, cuya misión fundamental está relacionada al orden público. Son unidades acuarteladas de la policía, es decir que por la labor que desempeñan necesariamente su personal debe de permanecer las 24 horas del día en ellas, en una actitud de permanente alerta, con el objetivo de acudir ante cualquier amago de alteración del orden social materializadas en marchas de protesta, bloque de vías, toma de locales públicos, etc. Estas, pueden ser provocadas por manifestantes por causas que

pueden ser de índole social, económica, laboral, política, étnica, ecológica, entre muchos otros; así como la reivindicación de sus derechos afectados.

Para cumplir estas labores, las USE generalmente son divididas en 2 compañías. Cada una de ellas está compuesta por entre 80 a 100 efectivos, aproximadamente, número que operativamente resulta insuficiente, dado a que en un solo día pueden suscitarse más de 2 hechos simultáneos que requerirían su participación. Esta limitación de efectivos policiales es resaltada por la mayoría de los entrevistados, cuando ante la interrogante sobre las deficiencias materiales de estas unidades ellos refieren que “como en toda unidad policial, la principal limitación es el recurso humano y logístico”. Por lo tanto, una de las principales limitaciones que afrontan las USE, en este caso la Gran Unidad Histórica de Policía Montada, está relacionado a la escasez de recursos humanos, situación está que obliga a que se tenga que recurrir al concurso de personal policial de otras dependencias policiales ajenas a las USE, como comisarías u otras unidades que realizan labores de administración, incluyendo aquellas unidades policiales como la DINOES, cuya formación de sus elementos humanos está más direccionada a la lucha frontal contra el terrorismo.

El déficit de personal en la PNP no es un descubrimiento reciente. Por el contrario, es un viejo problema que afronta la institución, lo cual se refleja en todas las dependencias policiales, sean de corte operativo como administrativo, y contribuiría con la merma de la producción operativa de mantenimiento, control y recuperación del orden público en las USE de la PNP,

consiguientemente, en la Gran Unidad Histórica de Policía Montada. Esta situación problemática de déficit de recursos humanos conllevaría a que, en algunos casos, sus operaciones se vean limitadas o corran el riesgo de fracasar en el cumplimiento de su misión de velar por el orden público.

En relación a esto, y como se mencionó anteriormente, el Informe Defensorial Nro. 156 (2012) “Violencia en los Conflictos Sociales”, identifica como elemento que influye en la operatividad de las USE y los resultados frente al manejo de los conflictos sociales y recuperación del Orden Público, el grado de experiencia o inexperiencia de los policías en situaciones de violencia que en conflictos sociales pueden influir positiva o negativamente en las operaciones. Lo planteado por la Defensoría del Pueblo coincide con la realidad, puesto que la escasez de recursos humanos en las USE, ante eventos de gran envergadura, obliga al concurso de efectivos policiales que prestan servicios en otras áreas de la PNP. Estos, pueden ser en muchos casos policías sin experiencia y poco entrenados para realizar labores de control de multitudes, conllevando a que estas actividades tengan un alto índice de probabilidades de fracasar en su intento de controlar, mantener y restablecer el orden público, El caso de Pichanaki y Madre Mía en Arequipa demuestra que aún continúa esta problemática en la PNP cuando enfrenta situaciones de grave alteración del orden público.

3.3. Limitación logística

La Gran Unidad Histórica de Policía Montada, al igual que las demás USE, para el cumplimiento de su función de mantenimiento, control y recuperación del orden público, requieren que sus efectivos estén dotados de suficientes y adecuadas prendas, equipos y pertrechos policiales, como uniformes, cascos, escudos, varas de goma, armas no letales y elementos químicos. Estos elementos les permiten trabajar en intervenciones donde tendrán contacto directo con grupos de personas, denominados manifestantes, que se reúnen de manera pacífica y/o violenta, realizando toma o bloqueo de vías, marchas de protesta, con el objetivo de llamar la atención o reclamar a las autoridades nacionales, regionales o locales, sobre hechos o situaciones que afectan sus derechos e intereses.

Para el desarrollo de estas funciones relacionadas con el orden público, el personal asignado a estas unidades operativas debe estar provistos de uniformes, los cuales deben poseer ciertas características singulares, como una tela apropiada, que sea resistente y a la vez ligera y fresca. De igual manera, los cascos, máscaras antigás, escudos y las varas de goma, que por su naturaleza de elementos disuasivos y protección, deben poseer las singularidades técnicas y de calidad que aseguren la protección de quienes hacen usos de ellas así como de resistencia ante embates violentos por parte de los manifestantes. Asimismo, deben estar provistos de armas no letales como escopetas perdigoneras y lanza gas, municiones de perdigones de goma y cápsulas o granadas de gas lacrimógeno.

Sin embargo, se puede desprender que todos estos elementos materiales (uniformes, equipos, armamento y municiones defensivas y no letales, así como agentes químicos) no son suficientes en estas unidades especiales y su calidad es limitada. Tal como lo explican unísonamente los Oficiales y Sub Oficiales entrevistados, estos elementos “se hallan en regulares condiciones de uso, en comparación de otros momentos en el que estos se encontraban en malas condiciones o simplemente no se contaban con ellos, agregando además que, por la limitada calidad de estos equipos y por la contundencia de los ataques (piedras, palos, objetos contundentes) que son usados y cometidos por los manifestantes, estos se deterioran fácilmente”. Estas aseveraciones permiten plantear que existe aún la problemática de implementación de estos equipos y ciertas limitaciones de calidad.

Igual afirmación se advierte con las municiones de goma y los agentes químicos, cápsulas y granadas de gas. Los entrevistados indican que “cuando son usadas no deflagran o si lo hacen no poseen la fuerza o impacto adecuado”. Particularmente, en la Gran Unidad Histórica de Policía Montada se advierte la falencia o limitación en los equipos de montar como sillas, bridas, entre otros; situación que de una u otra manera limita el accionar de esta unidad policial.

Por otro lado, es notorio que durante las intervenciones de las USE se advierte que los efectivos policiales que participan lo hacen provistos de uniformes de diversos tipos y colores. La explicación a este detalle lo hacen los entrevistados, quienes indican que “en eventos de relevante envergadura

concurrer en apoyo a estos servicios personal policial de las comisarías, de otras dependencias administrativas, de las secciones de operaciones especiales (SOES) de las DIVPTER y personal de la DINOES”. Con estas afirmaciones se puede colegir que existe coincidencia con lo planteado por el Informe Defensorial Nro. 156 (2012) “Violencia en los Conflictos Sociales” (2012), cuando identifica como elemento que influye en la operatividad de las USE y los resultados frente al manejo de los conflictos sociales y recuperación del Orden Público, el inapropiado e insuficiente equipamiento con que están dotadas las USE.

Efectivamente, las USE no cuentan con el número suficiente de personal policial. Asimismo, los uniformes, equipos, armas no letales, municiones de goma y agentes químicos, presentan limitaciones técnicas de calidad y eficacia, lo que conllevaría a un peligro latente para el éxito de las operaciones policiales de mantenimiento, control y recuperación del orden público. Esto puede llevar a que en situaciones de violencia extrema, como los sucedidos en Bagua, la Parada Moquegua y últimamente Pichanaki y Madre Mía en Arequipa se produzcan saldos trágicos materializados en muertes y lesiones personales tanto en los manifestantes y efectivos del orden, daños a la propiedad pública y privada, así como la pérdida del principio de autoridad del Estado y el aumento del nivel de inseguridad en la ciudadanía, creando una imagen negativa de la población hacia el aparato estatal y a la PNP.

Al dar una mirada a la definición del Estado de Weber (1967) que la plantea como “aquella comunidad humana que dentro de un determinado

territorio el territorio reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima”; a la definición de Heller (1955) que señala que “el Estado es la unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo y con medios de poder propios y claramente delimitado en lo personal y territorial”; y a lo planteado por Bersch et al. (2012) que señala “a la capacidad del Estado como la habilidad de una burocracia profesional para implementar políticas públicas sin influencia externa indebida”; se puede deducir que es responsabilidad del Estado mantener a sus instituciones policiales debidamente organizadas, preparadas y equipadas con el propósito de que estas puedan desarrollar sus funciones de orden público en su representación, apelando incluso al uso de la fuerza coercitiva con el mayor nivel de eficiencia, eficacia y profesionalidad cuando las circunstancias así lo exijan.

Sin embargo, los hechos demuestran lo contrario, pues nos encontramos con un Estado indiferente ante las necesidades de las USE que, ante situaciones de alteración del orden público, se encuentran desprovistos muchas veces de los recursos materiales adecuados y necesarios para tales fines. Asimismo, el monopolio de la violencia física es una facultad inherente al Estado, poder brindado por la misma ciudadanía con el propósito de lograr una convivencia armónica y donde los derechos ciudadanos estén garantizados. Además, y tomando como base a Heller (1955), es deber del Estado contar con una burocracia profesional, no solo para implementar políticas públicas sino para que estas sean ejecutadas de manera profesional, con eficiencia y

eficacia y con los recursos logísticos aparentes y suficientes para tales finalidades.

El Estado, por otro lado, debe tener un enfoque preventivo antes que represivo ante los conflictos sociales, mejorando sus sistemas de alerta temprana ante los conflictos sociales a fin de procurar solucionarlos antes de que lleguen a niveles de violencia y consiguientemente de alteración del orden público. De igual manera, debe proveer los recursos necesarios y adecuados, defensivos y disuasivos que eviten daños personales, como por ejemplo con el uso de las pistolas eléctricas, que tienen por finalidad inmovilizar al atacante sin causarle lesiones.

3.4. Inadecuada capacitación y entrenamiento

El éxito en la gestión de las instituciones públicas o privadas no solo radica en que estas diseñen las estrategias apropiadas, posean los suficientes recursos humanos, tecnológicos y logísticos, sino en los recursos humanos debidamente preparados, capacitados y entrenados. Esta lógica también debe ser interpretada y practicada dentro de la PNP particularmente en las USE.

Para lograr el éxito en las operaciones de mantenimiento, control y recuperación del orden público, no solo debe considerarse que los planes y ordenes de operaciones sean elaborados profesional y técnicamente, que respondan a cada realidad a la que se someten, y que se cuenten con los recursos logísticos apropiados para tal fin; sino además que el elemento

humano se encuentre debidamente capacitado, entrenado y motivado para ello. Entonces, ¿cómo lograr este objetivo en el personal policial que presta servicios en las USE?

De manera unánime los Oficiales y Sub Oficiales entrevistados coincidieron que "en las USE se llevan a cabo los cursos de capacitación de control de multitudes, participando de manera obligatoria todos los Oficiales y Sub Oficiales que no han realizado el curso y los de reciente incorporación, teniendo una duración de 2 meses con un total de 240 horas lectivas". En dichos cursos se consideran materias relacionadas a los derechos humanos, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial, El Nuevo Código Procesal Penal, el Manual de Control de Multitudes, primeros auxilios y trabajos de campo para el uso de armas no letales y agentes químicos. De igual manera, los entrevistados refieren que estos cursos "son impartidos por instructores capacitados y experimentados que previamente ya se graduaron como instructores", destacando además que el entrenamiento es constante, puesto que para cubrir este tipo de servicios se necesita de un personal debidamente entrenado en técnicas de intervenciones de control de multitudes y con el acondicionamiento físico adecuado.

En la Gran Unidad Histórica de Policía Montada el panorama es similar, con la diferencia de que el objetivo de los cursos conllevan a capacitar al personal en el manejo y control del caballo, a través de los cursos de capacitación de control de multitudes a caballo y el curso de capacitación para

instructores de policía montada, los que obligatoriamente deben de dictarse por lo menos una vez al año, con una duración de 2 meses o 240 horas lectivas, programándose además cursos de herradores y clarines, cuando la necesidad del servicio lo amerite. Cabe destacar que en el desarrollo de estos cursos se dictan las mismas materias de los cursos de capacitación de las demás USE, con la diferencia de que se les agrega conocimientos sobre la tipología del caballo y atención veterinaria para los equinos, a fin de facilitar la destreza tanto del jinete como del animal y limitar las posibilidades de peligro cuando el animal deja de ser trabajado.

Por otro lado, el comentario general de los entrevistados respecto a la incidencia de los cursos de capacitación y entrenamiento en el personal policial es enormemente positivo. Los entrevistados plantean que “puesto que ello permite que durante las intervenciones el personal actúe con seguridad, coherencia y aplomo”, con ello se logra reducir situaciones de riesgo y excesos que pudieran propiciarse en las intervenciones. Sin embargo, se puede advertir una falencia particular en estos procesos de capacitación relacionada a su dedicación a tiempo completo. Si bien se plantea que el participante se dedique a ello, esto no se cumple, puesto que en situaciones de necesidad por falta de efectivos deben de concurrir a apoyar las operaciones de control de multitudes en las cuales se encuentran comprometidas sus unidades. Esta particularidad va en desmedro de la capacitación del Oficial o Sub Oficial, ya que, como mencionan los entrevistados, “estos cursos deben ser cumplidos durante todo el proceso de capacitación, sin que el personal participante sea usado para

apoyar servicios policiales en los que se encuentran comprometidos su unidad policial”.

Igualmente, los entrevistados coinciden en mencionar la necesidad de mejorar la difusión del nuevo Manual de Control de Multitudes (2012). Es importante resaltar que antes de la aprobación de esta norma, las USE se regían en base a la Directiva Nro. 01-2009-IN/0103.1, procedente de la Dirección General, cuya finalidad era “asegurar que los procedimientos policiales en el mantenimiento y restablecimiento del orden público, se desarrollen en el marco del respeto a los derechos fundamentales, con especial énfasis en la vida e integridad física de las personas (civiles y policías)”. Por lo tanto, sin una adecuada difusión de la doctrina policial representada en el Manual de Control de Multitudes, las intervenciones policiales de control de multitudes se efectuaran al libre albedrío de quienes lo comandan y ejecutan, es decir no habrá unidad de doctrina, de criterio y acción, acrecentándose los riesgos de intervenciones descontroladas, con saldos humanos y materiales que afectarán la imagen del Estado y, consecuentemente, el prestigio de la PNP ante la opinión pública.

Finalmente, cuando el Informe Defensorial Nro. 156 (2012) “Violencia en los Conflictos Sociales”, identifica como elemento que influye en la operatividad de las USE y los resultados frente al manejo de los conflictos sociales y recuperación del orden Público, el desconocimiento de los principios del uso de la fuerza y de su aplicabilidad en distintas circunstancias y escenarios; está haciendo alusión a que justamente una de las falencias de estas unidades

policiales es la inadecuada capacitación y entrenamiento. Todo ello se concatena, puesto que la realidad muestra que pese a que se llevan a cabo los cursos de capacitación y el entrenamiento de manera continua, se evidencian excesos de violencia por parte efectivos de las USE durante las intervenciones de mantenimiento, control y recuperación del orden público.

3.5. Falta de incentivos

Doctrinariamente en la PNP los incentivos son "aquellas acciones o actividades a través de las cuales se trata de estimular al personal policial para que mejoren una determinada conducta o acciones, direccionadas a conseguir objetivos de mayor calidad con menor presupuesto y mayor eficacia". Asimismo "es una especie de estimulación material o espiritual que se otorga al personal policial para lograr en ellos un desempeño satisfactorio, con la intención de que éste mantenga una positiva predisposición de esfuerzo continuo hacia el logro de objetivos comunes".

Los incentivos se han institucionalizado en la PNP y se encuentran considerados en el Dcto. Legislativo Nro. 1149 Ley de la carrera y situación del personal de la PNP, Cap. V Incentivos, art. 39. En él se establece que "los incentivos son reconocimientos que otorgan los diversos niveles del comando institucional, orientados a distinguir los actos meritorios del personal, tienen carácter motivador". De igual manera, dentro de la estructura orgánica de la PNP, concretamente en el Cap. V Órganos Consultivos, se considera a los Consejos de Investigación, cuyo fin es "estudiar y determinar las acciones meritorias del personal de la PNP y proponer incentivos". Estos pueden ser el

otorgamiento de ascenso excepcional por acción distinguida, condecoraciones por servicios meritorios, por acción distinguida, esfuerzo intelectual y por servicios excepcionales. De igual manera, se consideran como incentivos las felicitaciones, becas y permisos.

En la Gran Unidad Histórica de Policía Montada, al igual que en las demás USE, los incentivos son una práctica constante que permiten que tanto los Oficiales como los Sub Oficiales se esfuercen por mejorar su producción, puesto que su otorgamiento conlleva a obtener un puntaje adicional en los procesos de ascensos al grado inmediato superior. Por otro lado, hay otras acciones de comando que constituyen incentivos para el personal policial. Estos se manifiestan a través de permisos por necesidades personales justificadas, reconocimientos en público en las ceremonias diarias de lista de diana, el otorgamiento de comisiones remuneradas como incremento económico adicional, el respeto a su día de franco, las reuniones periódicas a la hora de rancho a fin de celebrar el onomástico de todos los servidores que cumplieron años durante el mes y, finalmente, que la gestión del Jefe de Unidad demuestre transparencia en el manejo de los recursos y el presupuesto.

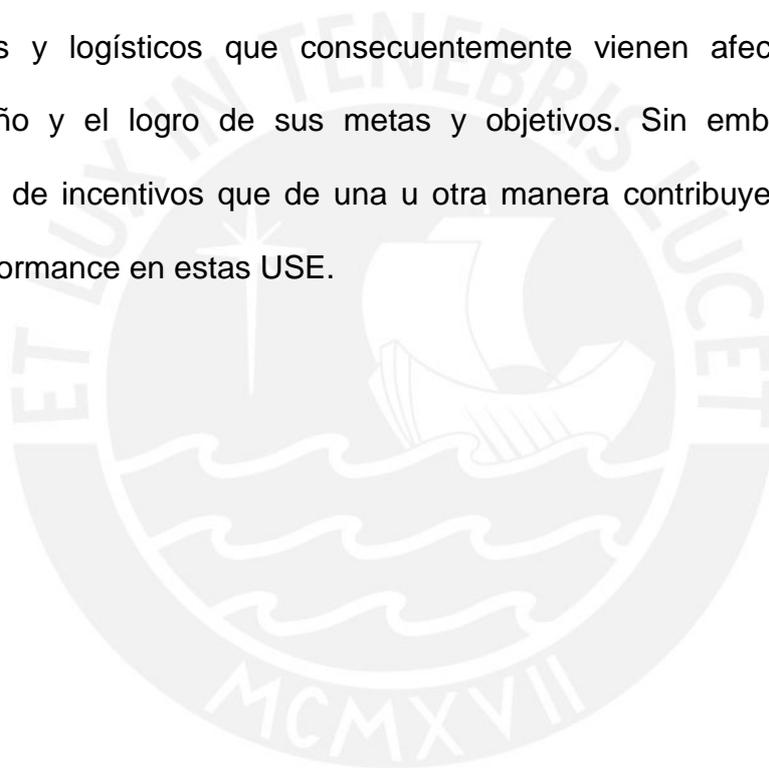
Los Oficiales y Sub Oficiales reconocen en estas prácticas un hecho positivo y relevante al aseverar genéricamente “que resulta como una especie de reconocimiento al esfuerzo diario que sostienen en el cumplimiento de sus labores, así como un mecanismo que los impulsa a mejorar diariamente en el aspecto laboral”. De igual manera, indican que “aumenta su predisposición a

mejorar su trabajo cuando sus jefes participan junto a ellos en los diversos servicios y operaciones de control de multitudes, así como cuando comparten los logros, sus necesidades y limitaciones y fundamentalmente cuando sus jefes muestran transparencia en la gestión de la unidad, es decir en el uso de los recursos materiales y económicos”. Por lo tanto, estas actividades y prácticas internas si son llevadas a cabo de manera coherente y racional traerán resultados positivos en la gestión de las USE, particularmente en la Gran Unidad Histórica de Policía Montada.

En la práctica parece sencillo establecer un programa de incentivos dentro de estas unidades policiales. Sin embargo, mantener satisfechos y predispuestos a una mejora continua a esta clase de personal policial demanda de un esfuerzo permanente y coherente de los jefes que la gestionan y, sobre todo, exige de ellos transparencia y equidad en su gestión y el trato con los subordinados. Asimismo, cuando estas actividades son materializadas bajo conceptos errados confluyen en disconformidad en el personal policial que se materializaran en actos de indisciplina y apatía al momento de las intervenciones de mantenimiento, control y recuperación del orden público y, por ende, en una débil presencia policial al momento de lidiar con elementos manifestantes decididos a alterar el orden público.

De todo lo comentado en el presente capítulo se puede concluir que tanto lo expuesto por la Defensoría del Pueblo en su informe Defensorial Nro. 156 (2012) “Violencia en los Conflictos Sociales”, las disposiciones legales en las leyes de la PNP, además de lo expresado por los entrevistados y los

sucesos acaecidos en las intervenciones policiales En Bagua, Moquegua, La Parada, Pichanaki y Madre Mía; el Estado, las USE de la PNP, y concretamente la Gran Unidad Histórica de Policía Montada mantienen problemas de carácter organizacional. Asimismo, presentan limitaciones en el número necesario de sus recursos humanos así como deficiencias en su capacitación y entrenamiento, y en la cantidad y calidad de los recursos materiales y logísticos que consecuentemente vienen afectando su buen desempeño y el logro de sus metas y objetivos. Sin embargo, existe un programa de incentivos que de una u otra manera contribuyen positivamente en la performance en estas USE.



CONCLUSIONES

La Gran Unidad Histórica de Policía Montada posee una organización estructural de corte piramidal-vertical, propia de estas instituciones jerarquizadas, donde la responsabilidad administrativa y disciplinaria de la gestión de la unidad policial, así como de la conducción y materialización de las operaciones de mantenimiento, control y recuperación del orden público, recae sobre el Jefe de Unidad.

La organización de estas Unidades Policiales de Control de Multitudes está básicamente orientadas por su respectivo Reglamento de Organización y Funciones. Este documento detalla cómo se organizan y funcionan cada una de las áreas, las tareas y funciones que desarrollan desde la jefatura de unidad, los ámbitos administrativos de personal, educación, logística, administración presupuestaria, así como de planeamiento operativo y los niveles de operatividad representados por sus compañías y secciones.

La orden de operaciones, como documento formal expresa instrucciones así como las acciones que deben ser acatadas y realizadas por los efectivos policiales y que son transmitidas por el comando a su personal para el cumplimiento de una misión. Sin embargo, se concluye que, a pesar de contar con el área de planeamiento operativo, la Gran Unidad Histórica de Policía Montada, y en general las USE a nivel de Lima Metropolitana, no formulan las ordenes de operaciones. Este documento es confeccionado por la División de

Servicios Especiales de la VII-REGPOL-LIMA, motivando de esta manera que en algunos casos dicho documento no exprese de manera efectiva las instrucciones, tareas, responsabilidades y, especialmente, las estrategias o formas de acción para materializar una operación de mantenimiento, control y recuperación del orden público, así como el concepto ponderado de quien estará a cargo de la misión.

De igual forma, esta USE no cuenta con una oficina de inteligencia, carencia que limita su capacidad de planeamiento y provisión de información para la formulación de una orden de operaciones y, consecuentemente, para la ejecución de las operaciones de control de multitudes. Seguidamente, la Gran Unidad Histórica de Policía Montada, al igual que las demás USE como unidades policiales acuarteladas, cuya misión fundamental es el orden público; no cuenta con la cantidad suficiente de efectivos policiales para que puedan atender satisfactoriamente las operaciones policiales. De esta forma, se encuentran necesitadas del apoyo de personal de otras dependencias policiales que no están capacitados ni entrenados para tal fin, dando lugar a que las operaciones corran el riesgo de fracasar.

De igual manera, en el aspecto logístico existen ciertos problemas tanto en su cantidad y calidad de los mismos. Esto debido a que aquellos equipos como cascos, máscaras antigás, escudos y las varas de goma no cuentan con las singularidades técnicas y de calidad que aseguren la protección de quienes hacen usos de ellas y de resistencia ante embates violentos.

En relación a la inadecuada capacitación y entrenamiento, se puede concluir que si bien es cierto en la Gran Unidad Histórica de Policía Montada, como en toda USE, se dictan cursos de capacitación de control de multitudes; estos no se realizan de manera satisfactoria. Esto debido a que por el déficit de personal que presentan estas unidades y ante la demanda de los servicios policiales de control de multitudes, se tiene que recurrir al concurso de estos efectivos en proceso de capacitación para enfrentar estas necesidades de servicio, lo cual atenta contra el ciclo de capacitación de los Oficiales y Sub Oficiales participantes. Asimismo, al existir un déficit de cartuchos de perdigones de goma, agentes químicos y otros pertrechos, no se alcanza una óptima capacitación en el personal participante. Consecuentemente, estos ciclos no son del todo satisfactorios.

Igualmente, hay una coincidencia entre lo mencionado por los entrevistados al plantear la necesidad de mejorar la difusión del nuevo Manual de Control de Multitudes, puesto que con una adecuada y coherente difusión de este manual se lograría una unidad de doctrina en las USE para las intervenciones policiales de esta naturaleza.

Por otro lado, los incentivos se han institucionalizado dentro de la PNP, ya que tanto en la Ley de la PNP como en la Ley de la Carrera y Situación del Personal Policial estos se encuentran considerados. Su fin es distinguir los actos meritorios del personal teniendo un carácter motivador, los cuales se ponen en práctica en la Gran Unidad Histórica de Policía Montada al igual que en las demás USE. Estos se manifiestan a través de permisos por necesidades

justificadas, de reconocimientos en público por alguna intervención policial o actitud positiva del personal, el otorgamiento de comisiones remuneradas, el respeto a su día de franco, las reuniones periódicas que se llevan a cabo para celebrar en onomástico de todos los servidores y con la transparencia en el manejo y uso de los recursos y presupuestos financieros durante la gestión del Jefe de Unidad.

Si bien parece sencillo establecer un plan de incentivos, mantener satisfechos y predispuestos a una mejora continua a esta clase de personal policial demanda de un esfuerzo permanente y coherente de los jefes que la gestionan. Para esto, se exige de ellos transparencia en la gestión y equidad en el trato con los subordinados, caso contrario incidirá en un clima de disconformidad en el personal policial que podría materializarse en actos de indisciplina y apatía al momento de las intervenciones de mantenimiento, control y recuperación del orden público.

Con lo anteriormente analizado se verifica la hipótesis planteada para el desarrollo de la presente investigación. En ese sentido, la inadecuada organización y planificación de las operaciones policiales de carácter preventivo-operativo, la deficiente o relativa implementación material y/o logística, la inapropiada formación y capacitación profesional del personal policial y la falta de incentivos profesionales, son las causas preponderantes que motivan el fracaso en la función del mantenimiento, control y recuperación del orden público de la Gran Unidad Histórica de Policía Montada. Esta situación se evidencia en los saldos de muertes y lesiones personales tanto en

los manifestantes y efectivos del orden, daños a la propiedad pública y privada, la pérdida del principio de autoridad del Estado y un clima de inseguridad en la ciudadanía, creando una imagen negativa de la ciudadanía hacia el aparato estatal y a la PNP.

La hipótesis se confirma puesto que la Gran Unidad Histórica de Policía Montada no cuenta con una adecuada organización, al ostentar una organización estructural de corte piramidal-vertical jerarquizada que la convierte en eminentemente impositiva, donde la responsabilidad administrativa, disciplinaria, así como de la conducción y materialización de las operaciones de mantenimiento, control y recuperación del orden público recae en la gestión del Jefe de Unidad. De igual forma, al no poseer un área de inteligencia que les provea de las informaciones necesarias, estas USE presentan una seria limitación para la planificación de las operaciones preventivo-operativos, constituyéndose en un riesgo en la gestión de la unidad policial.

Si bien las políticas de incentivos originan un estímulo positivo en el personal policial, al no contar con el número suficiente de personal policial, así como presentar limitaciones técnicas, de calidad y eficacia en lo referente a cuestiones logísticas, aunado a la inadecuada capacitación en el personal policial, se provocaría el fracaso en la función del mantenimiento, control y recuperación del orden público en las unidades de servicios especiales y, consecuentemente, de la Gran Unidad Histórica de Policía Montada, creando una imagen negativa de la población hacia el aparato estatal y a la PNP.

BIBLIOGRAFÍA

BERSCH, Katherine et al.

2012 "An archipelago of excellence? Autonomous state capacity among brazilian federal agencies". En DARGENT, Eduardo. *El Estado en el Perú: Una Agenda de Investigación*. 2012. Lima: PUCP. Consultado en: <http://cepesp.fgv.br/sites/cepesp.fgv.br/files/An%20Archipelago%20of%20Excellence.pdf>

CALDERÓN, Fernando

2012 "Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina". *Revista CEPAL*. Santiago de Chile, 2012, no. 107, pp. 7-30. Consultado en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37351/S2012173_es.pdf?sequence=1

CHAMOCHUMBI et al.

2012 *Rol de la PNP en las operaciones policiales de restablecimiento del orden público generadas por conflictos sociales de alto riesgo*. Tesis. Lima: Instituto de Altos Estudios Policiales. XXXI Programa de Alto Mando de Orden Interno y Desarrollo Nacional.

Defensoría del Pueblo

2012 "Violencia en los conflictos sociales". Informe Defensorial Nro. 156.

Directiva sobre Normas y disposiciones de carácter operativo-administrativo para casos de grave alteración del Orden Público. Directiva DGPNP N° 03-15-2005-EMG-DIRPOPLE-B. 25 de abril de 2005

HELLER, Herman

1955 "Teoría del Estado. Gobierno y Políticas Públicas". México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

LINARES et al.

2009 *Rol del Ministerio del Interior en el tratamiento de los conflictos socio ambientales vinculados a la industria extractiva*. Tesis. Lima Instituto de Altos Estudios Policiales. XXVIII Programa de Alto Mando de Orden Interno y Desarrollo Nacional

Manual de Control de Multitudes (2012)

Manual de Doctrina de Estado Mayor (2013)

Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial (2006)

MALIANDI, Ricardo

1984 "Cultura y conflicto. Investigaciones éticas y antropológicas". Buenos Aires: Biblos.

MICHEL, Christofer et al.

2000 "Conflictos recurrentes y su resolución. Un manual introductorio". Virginia: George Mason University.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

1979 "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley". Resolución N° 34/169. 17 de diciembre de 1979.

QUINTERO, Fátima

- 2011 "Análisis del concepto de orden público según Maurice Hauriou"
Corporación Universitaria de Colombia ideas. Consultado en:
<http://www.buenastareas.com/ensayos-De-Policia/5362860.html>
- QUINTANA, Juan
- 2004 "Bolivia. Policías y militares: fuego cruzado en democracia". La
Paz: Observatorio Democracia y Seguridad.
- RODRIGUEZ et al.
- 2009 *Estrategias para la aplicación de las técnicas de negociación y
los medios alternativos de solución de conflictos en el ámbito de
la función policial*. Tesis. Lima: Instituto de Altos Estudios
Policiales. XXVIII Programa de Alto Mando de Orden Interno y
Desarrollo Nacional.
- STEIN, Ernesto et al.
- 2006 "La política de las políticas públicas. Progreso económico y social
en América Latina". BID.
- SUBIRATS, Joan
- 2008 "Análisis y gestión de políticas públicas". España: Ariel.
- RONDON, Pedro
- 2002 "Definición de orden público". Magistrado ponente. Sentencia Sala
Constitucional Nro. 2201. 16 de setiembre de 2002.
- WEBER, Max
- 1967 "El político y el científico". Madrid: Alianza.
- WAGNER, Lucrecia

- 2010 "Problemas ambientales y conflicto social en Argentina". Tesis doctoral en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Quilmes-Argentina.

